DER STRAFRECHTLICHE SCHUTZ AUSWÄRTIGER STAATSGEWALT

INAUGURAL-DISSERTATION
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der
Juristischen Fakultät
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Hans-Eberhard Sandweg
Gerichtsreferendar in Freiburg i. Br.

1963

1961

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535704_0041

DER STRAFRECHTLICHE SCHUTZ AUSWÄRTIGER STAATSGEWALT

INAUGURAL-DISSERTATION
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der
Juristischen Fakultät
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Hans-Eberhard Sandweg

Gerichtsreferendar in Freiburg i. Br.

1965

Erstgutachter: Professor Dr. iur. H. BLEI
Zweitgutachter: Professor Dr. iur. E. HEINITZ

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1966

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

MEINEN LIEBEN ELTERN

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Literaturverzeichnis 9

Einleitung 27

1. TEIL

STRAFTATEN GEGEN DIE GRUNDLAGEN UND DEN BESTAND FREMDER STAATEN 31

1. KAPITEL

Geschichte und Rechtsvergleich des Schutzes auswärtiger Staatsgewalt 31

A. Das Strafrecht zur Zeit des römischen Imperiums 31

I. Der Schutz der römischen Staatsgewalt 31

II. Der Schutz fremder Gemeinwesen durch das römische Recht 34

III. Zusammenfassung 36

B. Der Grundsatz des "do ut des" im Mittelalter 36

C. Das Universalitätsprinzip des Naturrechts zu Beginn der Neuzeit 39

D. Die vormoderne Entwicklung 45

E. Das Auslieferungsverbot wegen politischer Delikte im modernen Recht 48

F. Die Bestrafung wegen Störung der korrekten Auslandsbeziehungen 56

I. Die historische Entwicklung 56

II. Rechtsvergleichende Betrachtung 59

G. Zusammenfassung und Auswertung der Geschichte und Rechtsvergleichung 66

2. KAPITEL

Das gegenwärtige und zukünftige deutsche Recht zum Schutze der fremden und supranationalen Staatsgewalt 70

A. Rechtspolitische Erwägungen 70

I. Die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer rechtspolitischen Analyse 70

II. Die das moderne Recht gestaltende weltanschaulich - politische Situation 71

B. Die geltenden Vorschriften zum Schutz ausländischer Staaten 74

I. Die Bestimmungen der §§ 102 ff. StGB 74

a) Sinn und Zweck der §§ 102 ff. StGB 74
b) Die tatbestandliche Ausgestaltung des Schutzes der korrekten Auslandsbeziehungen 77

II. Die Gesetzgebung zum Schutz der Bündnispartner 80

III. Der Landesverratsschutz zugunsten verbündeter Staaten in der Rechtsprechung 85

IV. Zusammenfassende Würdigung des geltenden positiven Rechts 87

C. Straftaten gegen den Bestand ausländischer Staaten de lege ferenda 91

I. Das Bedürfnis für eine neue Gesetzgebung 91

II. Die Ausgestaltung eines neuen Gesetzes 94

a) Abgrenzung der zu schützenden Staaten 94
b) Schutzmaßnahmen für die verbündeten Länder 96

1. Auslieferung 96
2. Schaffung neuer Straftatbestände 97

2. TEIL

STRAFTATEN GEGEN AUSLÄNDISCHE EXEKUTIVGEWALT UND GEGEN FREMDE RECHTSPFLEGE 100

1. KAPITEL

Die Auflehnung gegen fremde Staatsgewalt 100

A. Die Entwicklung des Problems bis 1945 in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Lehre 100

B. Die Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg 110

C. Kritik an der herrschenden Lehre 112

I. Die Anwendungsbeschränkung der §§ 110 ff. StGB auf inländische Staatsgewalt 112

II. Der Schutz der im Inland tätigen ausländischen Staatsgewalt 113

D. Erwägungen de lege ferenda 119

2. KAPITEL

Die Delikte gegen die auswärtige Rechtspflege 124

3. TEIL

DER SCHUTZ SUPRANATIONALER GEWALT UND INTERNATIONALER EINRICHTUNGEN 133

1. KAPITEL

Der Schutz supranationaler Gewalt 133

A. Die Entfaltung supranationaler Gewalt in der Bundesrepublik 133

B. Die geltenden Bestimmungen zum Schutz der gemäß Art. 24 GG abgetretenen hoheitlichen Gewalt 139

I. Das Recht der Gemeinschaftsverträge zum Schutz der supranationalen Gewalt 139

a) Der Geheimnisschutz 140

1. Art. 194 Euratom-Vertrag 140
2. Art. 9 c des OEEC - Übereinkommens zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie 152

b) Der Schutz der Rechtspflege 155

II. Das innerdeutsche Recht zum Schutz supranationaler Gewalt 159

a) Die §§ 99 ff. des Strafgesetzbuches 160
b) Der Widerstand gegen die Staatsgewalt 164
c) Die Beamtendelikte 166
d) Die Rechtspflegedelikte 169

III. Das Verhältnis des Strafrechts der Gemeinschaftsverträge zum nationalen Recht 170

C. Kritik an der Rechtslage und Erwägungen de lege ferenda 173

2. KAPITEL

Der Schutz internationaler Einrichtungen 177

LITERATURVERZEICHNIS

Adler, Claudius	Die Befugnisse der Organe der EWG gegenüber Mitgliedstaaten und Privatunternehmen Basel, 1962
Bader, K. S.	Der Schutz des Staates, in: Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages Frankfurt/Main, 1950
Bar, Ludwig von	Geschichte des deutschen Strafrechts und der Strafrechtstheorien Berlin, 1882
ders.	Das internationale Privat- und Strafrecht Hannover, 1862
Beling, Ernst von	Das internationale Strafrecht im Vorentwurf zu einem schweizerischen Strafgesetzbuch, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 17, 1897, S. 303 ff
Bernard, Paul	Traité theorique et pratique de l'extradition Paris, 1890
Berner, Albert Friedrich	Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 18. Aufl. Leipzig, 1898
ders.	Wirkungskreis des Strafgesetzes Berlin, 1853
Binding, Karl	Lehrbuch des Gemeinen Deutschen Strafrechts, Besonderer Teil, 2. Band Leipzig, 1905
Bodin, Joh.	De republica liberi VI lat. redditi, Ursellis, 1601
Bohne	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Band I, Berlin, 1926
Bonald, Vicomte Louis-Gabriel-Ambroise de	Législation primitive considérée dans les derniers temps par les sules lumières de la raison, suivie de plusieurs traités et discours politiques Paris, 1802

Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, redaktionelle Bearbeitung: B. Dennewitz, Hamburg, 1950 ff
Brunnemann, Johannes	Tractatus juridicus de Inquisitionis Processu, 6. ed. emendatus et plurimum auctus, Wittebergae, 1684
Bucher, Ewald	in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, den 29.3.1963, S. 509
Burlamaqui, Joh. Jaqu.	Principes du droit politique Amsterdam, 1751
Carpzov, Benedicto	Praticae novae Imperialis Saxonicae Rerum criminalium, Pars I, Editio septima Wittebergae, 1677
Cartou, Louis	Der Gemeinsame Markt und das öffentliche Recht Band 18 der Schriftenreihe zum Handbuch für europäische Wirtschaft, hrg. von H. Rieber, Baden-Baden, Bonn, 1960
Catalano, Nicola	La Comunità Economica Europea e l'Euratom, Milano, 1957
Dahm	Auflehnung gegen die Staatsgewalt, in: Das kommende deutsche Strafrecht. Besonderer Teil Bericht über die Arbeit der amtlichen Strafrechtskommission hrg. von Franz Gürtner, 2. Aufl., Berlin, 1936, S. 271 ff
Dahm, Georg	Völkerrecht Band 1 Stuttgart, 1958
Dalcke-Fuhrmann-Schäfer	Strafrecht und Strafverfahren Begr. von A. Dalcke 37. Aufl. bearb. von Ernst Fuhrmann und Karl Schäfer, Berlin, 1961
Deere	Political offenses in the law and practice of extradition in: American Journal of International Law, 1933

Dockhorn	Über die Strafbarkeit öffentlicher Verbrechen und Vergehen, welche von Preußischen Staatsangehörigen im Auslande gegen ausländische Staaten begangen werden, nach Preußischem Strafrecht in: Archiv für Preußisches Strafrecht, hrg. durch Goltdammer 12. Band, Berlin, 1864, S. 97 ff und 198 ff
Donnedieu de Vabres	Les Principes modernes du Droit pénal international Paris, 1928
Dreher, Eduard	Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz, I. Teil, Materielles Strafrecht, in: Juristenzeitung, 1953, S. 419 ff
Ebermayer-Lobe-Rosenberg	Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar) begr. von L. Ebermayer, A. Lobe, W. Rosenberg, fortgef. von J. Nagler 8. Aufl. 1. Band, Berlin, 1957 2. Band, Berlin, 1958
Ehle, Dietrich	Verfassungskontrolle und Gemeinschaftsrecht in: Neue Juristische Wochenschrift, 1964, S. 321 ff
ders.	Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht in: Neue Juristische Wochenschrift 1964, S. 2331 ff
Entwurf	eines Strafgesetzbuches (StGB) E 1960 mit Begründung, Bundesrat Drucksache 270/60 Entwurf eines Strafgesetzbuches 1962, Drucksache IV/650 Bundesratsdrucksache 200/62
Erler, G.	Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, Heft 18, S. 7 Berlin, 1960

Erler-Kruse	Deutsches Atomenergierecht, Ergänzbare Sammlung geltender Vorschriften auf dem Gebiet der Atomenergie, Göttingen, 1955 ff
Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve	Euratom Analyse et Commentaires du Traité in: Les editions de la Librairie encyclopedique, S.P.R.L. Bruxelles, 1958
Faustin-Hélie	Théorie du Code pénal, par M. Chauveau, Adolphe ... et Faustin Hélie Paris, 1837 - 1842
Finger, August	Das Strafrecht 1. Band, 3. Aufl., Berlin, 1912
Fischerhof, Hans	Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht Kommentar Baden-Baden, Bonn, 1962
Frank, Reinhard	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 18. Aufl., Tübingen, 1931
Gerland, Heinrich	Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten in: Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Besonderer Teil, Band 1 Berlin, 1906
Glasenapp, Helmuth von	Glaube und Ritus der Hochreligionen Frankfurt am M., Hamburg, 1960
Glaesner, Hans Joachim	Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis in: Die öffentliche Verwaltung, 1959, Heft 17 - 18, S. 653 ff
Goltdammer, Theodor	Die Materialien zum Straf-Gesetzbuche für die Preußischen Staaten, in einem Kommentar erläutert durch Goltdammer, 2. Band Berlin, 1852

ders.	Die Fragestellung bei der Konkurrenz; milderes Strafgesetz; ideale Konkurrenz; Verbrechen im Auslande in: Archiv für Preußisches Strafrecht, hrg. durch Goltdammer, 15. Band, S. 791 ff Berlin, 1867
Granitza, Axel	Die Dogmengeschichte des internationalen Strafrechts seit Beginn des 19. Jahrhunderts Jur. Diss. Freiburg i. Br., 1961
Groeben-Boeckh	Handbuch für Europäische Wirtschaft Fortsetzungswerk in Loseblattform; hrg. von Hans von der Groeben und Hans von Boeckh, Baden-Baden, Bonn
Grotius, Hugo	De iure belli ac pacis libri tres. Lugundi Batavorum, 1939
Grützner, Heinrich	Auslieferungsverbot und Asylrecht in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, 2. Band, Berlin, 1954
Häberlin	Grundsätze des Kriminalrechts 2. Band, Leipzig, 1847
Hafter, Ernst	Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil, zweite Hälfte, Berlin, 1943
Hälschner, Hugo	Das gemeine deutsche Strafrecht Bonn, 1881 - 1887
Hamann, Andreas	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 2. Aufl., Berlin, 1961
Heffter	Lehrbuch des Gemeinen Deutschen Strafrechts Braunschweig, 1857

Hegler — Feindliche Handlungen gegen fremde Staaten, ihre Oberhäupter, Gesandten und Hoheitszeichen. Neutralitätsverletzungen.
in: Reichstags-Drucksache Nr. 289, IV. Wahlperiode 1928, 21. Ausschuß, S. 7

Heidelberg, Franz C. — Das Europäische Parlament, Entstehung, Aufbau, Erfahrungen und Erwartungen
Baden-Baden, Bonn, Frankfurt, 1959

Heinrichs, Armin — Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, insbesondere ihr Verhältnis zur OEEC
Bonn, 1961

Heinze — Über Verbrechen gegen fremde Gemeinwesen, deren Güter und Angehörige.
Beitrag zum internationalen Strafrecht und Vorarbeit für das Strafgesetzbuch des Norddeutschen Bundes.
in: Archiv für Preußisches Strafrecht, hrg. durch Goltdammer
17. Band, S. 673 ff und 737 ff
Berlin, 1869

Heydte, Friedrich A. von der — Die Geburtsstunde des souveränen Staates
Regensburg, 1952

Hippel, Robert, von — Lehrbuch des Strafrechts
Berlin, 1932

Ipsen — und Nicolaysen
Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts
in: Neue Juristische Wochenschrift, 1964, S. 2338 f

Jaenicke, Günther — Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1958, S. 153

Jerusalem, Franz W. — Das Recht der Montanunion
Berlin, Frankfurt a. M., 1954

Jescheck, Hans-Heinrich	Straftaten gegen das Ausland in: Festschrift für Theodor Rittler Innsbruck, 1957
ders.	Strafgewalt übernationaler Gemeinschaften in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 65, (1953), S. 496 ff
ders.	Das Strafrecht nach dem Truppenvertrag in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 65, (1953), S. 302 ff
ders.	Zur Reform der Vorschriften des StGB über das internationale Strafrecht in: Internationales Recht und Diplomatie, Zeitschrift hrg. von Rudolf Laun, Jahrgang 1956, S. 75 f
ders.	Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 66, (1954), S. 522
Kaniak, Gustav	Das österreichische Strafgesetz Wien, 1960
Kern, Fritz	Recht und Verfassung im Mittelalter Tübingen, 1952
Kielwein, G.	Reformfragen im internationalen Strafrecht in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht, hrg. von H. Grützner, Jahrgang 1954, Hamburg, S. 211 ff
Kirchmann, J. H. von	Hugo Grotius Recht des Krieges und des Friedens in: Philosophischer Bibliothek Berlin, 1869
Klein, Karl Heinz	Die Übertragung von Hoheitsrechten Berlin, 1952
Kluit, H. Provó	De detione profugorum Lugundi Batavorum, 1829

Kohler, Josef	Internationales Strafrecht Stuttgart, 1917
Kohler-Wenger	Allgemeine Rechtsgeschichte 1. Hälfte Leipzig, 1914
Kohlrausch-Lange	Strafgesetzbuch mit Erläuterungen und Nebengesetzen, 43. Aufl., bearb. von Richard Lange Berlin, 1961
Kraus, Herbert	Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in: Festschrift für Rudolf Smend 1952, S. 195 ff
Krüger, Herbert	Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sog. supranationalen Organisationen in: Die öffentliche Verwaltung, 1959, Heft 19, S. 721 ff
Küchenhoff, Dietrich	Grundrechte und europäisches Staatengemeinschaftsrecht in: Die öffentliche Verwaltung, 1963, Heft 5, S. 161 ff
Lammasch, Heinrich	Das Recht der Auslieferung wegen politischer Verbrechen Wien, 1884
ders.	Auslieferungspflicht und Asylrecht, Leipzig, 1887
Lange	Die grundsätzliche Bedeutung der neuen Bestimmungen über den Geltungsbereich des Strafrechts in: Deutsches Strafrecht, Strafrecht-Strafrechtspolitik-Strafprozeß; 8. Band, S. 6 ff Berlin, 1941
Lindenmaier-Möhring	Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs, Serie 1950 - 1955, 7. Band StGB München - Berlin

Liszt, Franz von — Die strafbaren Handlungen gegen ausländische Staaten in den Strafgesetzentwürfen der Gegenwart
in: Festschrift der Berliner juristischen Fakultät für Ferdinand v. Martitz zum fünfzigjährigen Doktorjubiläum
Berlin, 1911

Liszt-Schmidt — Lehrbuch des Deutschen Strafrechts
25. Aufl.,
Berlin, Leipzig, 1927

Livius, Titus — Römische Geschichte, Ab urbe cond. hrg. von Car. Fr. Alschefski
Berlin, 1839

Loewenstein, Karl — Der Kommunismus und die amerikanische Verfassung
in: Juristenzeitung, 1952, S. 2 ff

Lojewski, Werner von — Der gemeinsame Markt in Europa
Frankfurt a. M., 1958

Löwenfeld — Erörterung des Begriffes politischer Verbrechen und Vergehen im Sinne der Auslieferungsverträge des deutschen Reichs
in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 5
Berlin und Leipzig, 1885

Luther, Martin — Von den guten Werken (1520)
Aus der Originalhandschrift
hrg. von Nicolaus Müller
in: Neudrucke deutscher Literaturwerke des XVI. und XVII. Jahrhunderts
Halle, 1891

Machiavelli, Niccolo — Vom Fürsten
Gesammelte Schriften in 5 Bänden
Band 2
München, 1925

Malvestiti, Piero	"E pluribus unum". Rede des Präsidenten der Hohen Behörde vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 1960
von Mangoldt-Klein	Das Bonner Grundgesetz Erl. von Hermann v. Mangoldt 2. Aufl. von Friedrich Klein Band I Berlin und Frankfurt a. M., 1957
Martens, Georg Friedrich von	Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht auf Verträge und Herkommen gegründet Göttingen, 1796
ders.	Primae Lineae Juris Gentium Europaearum practici ... Accedit praecipuorum quorundam Foederum ab anno 1748 inde percussorum Index et Repertorium Gottingae, 1785
ders.	Erzählungen merkwürdiger Fälle des neueren europäischen Völkerrechts nebst einem Anhange von Gesetzen und Verordnungen, welche in einzelnen europäischen Staaten über die Vorrechte auswärtiger Gesandten ergangen sind. Band I Göttingen, 1800
Martitz, von	Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, I und II Leipzig, 1888 und 1897
Maunz-Dürig	Grundgesetz, Kommentar 2. Aufl., München, Berlin, 1964
Maurach, Reinhart	Deutsches Strafrecht Allgemeiner Teil, ein Lehrbuch, 2. Aufl., Karlsruhe, 1958
	Besonderer Teil, ein Lehrbuch, 2. Aufl., Karlsruhe, 1956 3. Aufl., Karlsruhe, 1959

Mayer, Max Ernst	Widerstand gegen die Staatsgewalt, Widerstand gegen Amtshandlungen in: Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts; Besonderer Teil, Band 1, Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Staatsgewalt Berlin, 1906
Mettgenberg	Das erste Verbot der Auslieferung politischer Verbrecher in: Zeitschrift für Völkerrecht Band 14, S. 237 ff
Mezger	Die grundsätzliche Bedeutung der neuen Bestimmungen über den Geltungsbereich des Strafrechts in: Deutsches Strafrecht, Strafrecht-Strafrechtspolitik-Strafprozeß; 8. Band, S. 18 ff Berlin, 1941
Mezger-Blei	Strafrecht, I. Allgemeiner Teil, Ein Studienbuch von Edmund Mezger fortgef. von Hermann Blei, 10. Aufl., München, Berlin, 1963
ders.	Strafrecht, II. Besonderer Teil, Ein Studienbuch von Edmund Mezger fortgef. von Hermann Blei, 8. Aufl., München, Berlin, 1964
Model, Otto	Staatsbürger - Taschenbuch 5. Aufl., München und Berlin, 1963
Mohrus, Oskar	Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht rechts- u. staatswiss. Diss. vom 28. Feb. 1919 Greifswald, 1918
Mommsen, Theodor	Römisches Strafrecht (Nachdruck) Graz, 1955

Moser, Johann Jacob	Versuch des neuesten Europäischen Völkerrechts in Friedens- und Kriegs-Zeiten vornehmlich aus denen Staatshandlungen derer Europäischen Mächten, auch anderen Begebenheiten, so sich seit dem Tode Kayser Carls VI. im Jahr 1740 zugetragen haben. Sechster Theil Frankfurt a. M., 1778
ders.	Teutsches auswärtiges Staatsrecht. Franckfurt u. Leipzig, 1772
Mühlmann-Bommel	Das Strafgesetzbuch an Hand der höchstrichterlichen Rechtssprechung für die Praxis erläutert von Erich Mühlmann und Gert Bommel Regensburg, 1949
Münch, Fritz	Föderalismus, Völkerrecht und Gemeinschaften in: Die öffentliche Verwaltung, 1962, Heft 17, 18, S. 649 ff
Nagler	Die Widersetzlichkeit gegen die ausländische Staatsgewalt in: Festgabe der rechts- und staatswiss. Fakultät in Breslau für Paul Heilborn zum 70. Geburtstag, 1931
Neues Testament	übersetzt und erklärt von Otto Karrer, München, 1954
Nicolaysen	und Ipsen Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in: Neue Juristische Wochenschrift, 1964, S. 2338 f
Oehler, Dietrich	Die Grenzen des aktiven Personalitätsprinzips im internationalen Strafrecht in: Festschrift für Edmund Mezger zum 70. Geburtstag, S. 83 ff München und Berlin, 1954
Olshausen, Justus von	Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 12. Aufl., Berlin, 1942

Oppenheim-Lauterpacht	International Law, A Treatise 8. Ausgabe London-New-York-Toronto, 1955
Oppenhoff, F. C.	Die Rechtsprechung des Königlichen Ober-Tribunals in Strafsachen, 4. und 5. Band Berlin, 1864, 1865
ders.	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich nebst dem Einführungs-Gesetze vom 31. Mai 1870 und dem Einführungs-Gesetze für Elsaß-Lothringen vom 30. August 1871 erläutert durch F. C. Oppenhoff 10. Ausg., hrg. von Th. Oppenhoff, Berlin, 1885
Pabsch	Auswirkungen der europäischen Integrationsverträge auf das deutsche Strafrecht in: Neue Juristische Wochenschrift, 1959, S. 2002 f
Pedrazzi, Césare	La tutela penale del segreto nel trattato dell Euratom in: Il diritto della Energia nucleare, Milano, 1961
Pelzer, Norbert	in Fischerhof, Hans, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Baden-Baden, 1962
Pracht, Wolfgang	Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten nach Reichsstrafrecht, Jur. Diss., Leipzig, 1907
Puchelt	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich Carlsruhe, 1871
Pufendorf, Samuel	De officio hominis et civis juxta legem naturalem, Libri duo Londini Scanorum, 1673
ders.	De iure naturae et gentium Amsterdam, 1698
Pufendorf, Samuel de	Le droit le la nature et des gens. Traduit du Latin par Jean Barbeyrac, Notes et Préface Amsterdam, 1712

Rittler, Theodor	Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, 2. Band, Besonderer Teil, 2. Aufl., Wien, 1962
Roßhirt, Konrad Franz	Geschichte und System des deutschen Strafrechts Stuttgart, 1839
Runge	Das Recht der Europäischen Gemeinschaften in: Juristische Schulung, 1964
Sammlung	Außerdeutscher Strafgesetzbücher:
	Das Argentinische Strafgesetzbuch Berlin, 1957
	Das Belgische Strafgesetzbuch Berlin, 1958
	Das Dänische Strafgesetzbuch Berlin, 1953
	Das Griechische Strafgesetzbuch Berlin, 1953
	Das Indische (pakistanische) Strafgesetzbuch Berlin, 1954
	Das Italienische Strafgesetzbuch übersetzt von K. Bunge, Berlin-Leipzig, 1933
	Das abgeänderte Japanische Strafgesetzbuch Berlin, 1954
	Der Vorentwurf eines Japanischen Strafgesetzbuches vom 20. Dez. 1961 Berlin, 1963
	Das Jugoslawische Strafgesetzbuch vom 2.3.1951, Berlin, 1952
	Das Niederländische Strafgesetzbuch vom 3.3.1881, Berlin, 1959
	Allgemeines bürgerliches Strafgesetz für das Königreich Norwegen vom 22.5.1902, Berlin, 1904

	Das Portugisische Strafgesetzbuch vom 16.9.1886, Berlin, 1962
	Strafgesetzbuch der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjet-Republik vom 22.11.1926 in der am 1.1.1952 gültigen Fassung Berlin, 1953
	Das Spanische Strafgesetzbuch Berlin, 1955
	Das Türkische Strafgesetzbuch vom 1.3.1926 Berlin, 1955
Sax	Zur Frage der Notwehr bei Widerstandsleistung gegen Akte sowjetzonaler Strafjustiz in: Juristenzeitung, 1959, S. 385
ders.	Zum Verfahren in Staatsschutzsachen im Ausland in: Juristenzeitung, 1964, S. 41 ff
Schafheutle	Das Strafrechtsänderungsgesetz I. Teil, Materielles Strafrecht in: Juristenzeitung, 1951, S. 616
Schierwater, Hans-Viktor	Parlament und Hohe Behörde der Montanunion in: Studien zur Politik, Band 3 Heidelberg, 1961
Schönke, Adolf	Der Einfluß der Militärstrafgerichtsbarkeit der Besatzungsmacht auf die deutsche Strafgerichtsbarkeit, 2. Beitrag in: Süddeutsche Juristen-Zeitung Jahrgang II Heidelberg, 1947
ders.	Die strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen des Auslandes Bonn, 1953
Schönke-Schröder	Strafgesetzbuch, Kommentar begründet von Adolf Schönke, fortgeführt von Horst Schröder, 10. Aufl., München, Berlin, 1961 11. Aufl., München, Berlin, 1963

Schröder, Horst	Die Teilnahme im internationalen Strafrecht in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, gegr. von F. v. Liszt und A. Dochow 61. Band, S. 57 ff Berlin, 1942
ders.	Anmerkung zu dem Urteil des Oberlandesgerichts Hamm vom 7.4.1960 in: Juristenzeitung, 1960, S. 578
Schultz, Reinhold Otto	Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt Berlin, jur. Diss. vom 18.6.1881 Magdeburg, 1881
Schultz, Gerhard	Staatsauffassung und Staatsverbrechen insbesondere das Verbrechen des Hochverrats in: Strafrechtliche Abhandlungen begründet von Hans Bennecke Heft 416 Breslau, Neukirch, 1940
Steffan	Das politische Asyl in: Juristische Wochenschrift 1933, S. 2811
Steinacker, Harold	Weltgeschichtliche Einordnung des Frühmittelalters in: Historia Mundi, Band 5 Bern, 1956
Streit, G. von	Widersetzung gegen die Staatsgewalt (§ 113 R. St. G. B.) Berlin, 1892
Teichmann	Les délits politiques, le régicide et l'extradition in: Revue de droit international Bd. XI, 1879
Theimer, Walter	Geschichte der politischen Ideen München, 1955
Thieme, W.	Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, S. 50 ff

Triepel, Heinrich — Völkerrecht und Landesrecht
Leipzig, 1899

Vattel, Emer de — Le droit des gens ou Principes le la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains
in: Die Klassiker des Völkerrechts in modernen deutschen Übersetzungen, Band 3
Tübingen, 1959

Wächter, Carl Georg von — Das Königlich Sächsische und das Thüringische Strafrecht,
Einleitung und allgemeiner Teil
Stuttgart, 1857

Weber, von — Der Schutz fremdländischer staatlicher Interessen im Strafrecht,
in: Festgabe für Reinhard Frank zum 70. Geburtstag, 2. Band, 1930

Anmerkung zu dem Urteil des Oberlandesgerichtes für Hessen, Senat Darmstadt, vom 6.9.1946
in: Deutsche Rechts-Zeitschrift, hrg. von Karl S. Bader, 4. Jahrgang 1949, S. 20

Wehberg, Hans — Entwicklungsstufen der internationalen Organisation. Zugleich ein Beitrag zur Frage des übernationalen Charakters der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
in: Die Friedenswarte, Band 52
1954, S. 193 - 218

Welzel, Hans — Das deutsche Strafrecht, 6. Aufl.,
Berlin, 1958

Wengler, Wilhelm — Deutschland als Rechtsbegriff
in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, hrg. von Th. Maunz
München, 1956

Weyhemeyer, Hans — Staatsschutzbestimmungen
in: Materialien zur Strafrechtsreform, 2. Band
Bonn, 1955

Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung — Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag
Berlin u. Frankfurt a. M., 1960

EINLEITUNG

Der Schutz fremder Staatsgewalt, den diese Arbeit behandelt, bildet zwar keinen großen Ausschnitt innerhalb des Gesamtbereiches des Strafgesetzes, und die Begehung der Delikte gegen auswärtige Staatsgewalt ist verhältnismäßig selten, doch rechtfertigen diese Tatsachen gerade in Anbetracht der politischen Lage, in der sich die Bundesrepublik Deutschland seit dem Ausgang des zweiten Weltkrieges befindet, nicht eine Vernachlässigung dieses bedeutsamen Themas.

Wir leben in einer Zeit, da die Völker wirtschaftlich, kulturell und politisch immer mehr zusammenwachsen. Durch die moderne Technik schrumpfen die Entfernungen,und die Versorgung mit Wirtschaftsgütern richtet sich nicht mehr an einem kleinräumigen Markt aus, vielmehr öffnen sich die Grenzen für den freien Austausch von Gütern und Arbeitskräften.

Im Zuge einer sich so anbahnenden starken Verflechtung der Belange vieler Länder stellt sich die Frage, ob es richtig ist, bezüglich des Schutzes fremder Staatsgewalt bei Ergebnissen stehen zu bleiben, die auf kleinstaatlichen Erwägungen basieren und großräumige Zusammenschlüsse nicht berücksichtigen.

Der Entwurf des neuen Strafgesetzbuches (E 1962) brachte keine wesentliche Änderung der jetzigen Rechtslage. Seine Vorschriften der §§ 480 ff. entsprechen bis auf geringfügige Ergänzungen den Tatbeständen des geltenden Rechts (vgl. §§ 102 ff. StGB), und die Bestimmungen, die den Schutz der ausführenden Staatsorgane und Beamten bezwecken, beziehen sich ausdrücklich nur auf die inländische Staatsgewalt.

Während der Entwurf des Strafgesetzbuches also einerseits noch auf dem Gedanken introvertierter Kleinstaatlichkeit basiert und andererseits ein großräumiges Ineinandergreifen und Durchdringen staatlicher Interessen zu beobachten ist, stellt sich die Frage nach dem Sinn und der Zweckmäßigkeit solcher Regelungen. Besonders ist auch fragwürdig, ob es richtig ist, bei den Ergebnissen stehen zu bleiben, die im wesentlichen von der Wissenschaft in den Jahren 1880 bis 1930 erarbeitet wurden, oder ob aufgrund neuer Erkenntnisse, die durch ein modernes Strafgesetzbuch Gestalt gewinnen können, "der europäischen Zusammenarbeit gute Dienste zu leisten sind". [1)]

---

1) Bucher, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, den 29. März 1963, S. 510

Die Arbeit setzt sich mit diesem Fragenkomplex in drei Teilen auseinander.

Der erste Teil behandelt die Straftaten gegen die Grundlagen und den Bestand fremder Staaten. Hier wird zunächst ein historischer und rechtsvergleichender Überblick jeweils auf dem Hintergrund der staatstheoretischen Grundlagen der Arbeit einen Ausgangspunkt schaffen, von dem aus das geltende und zukünftige Recht im Lichte der gegenwärtigen politischen Situation erörtert, kritisiert und eventuell neu gestaltet werden kann.

Der zweite Teil befaßt sich mit dem Problemkreis des Schutzes ausländischer Exekutivgewalt und der Rechtspflege fremder Staaten. Dieses Thema wurde zwar schon eingehend wissenschaftlich abgehandelt,[2] doch diese Beiträge stammen fast alle aus der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg, so daß sie die moderne Situation, die gerade bezüglich dieses Bereiches dringend eine Änderung des geltenden Rechts erfordert, nicht berücksichtigen und ihr daher auch in den Ergebnissen nicht ganz gerecht werden können.

In einer Welt des Massenverkehrs, der auch über die Landesgrenzen hinaus fluktuiert, ist zum Beispiel die Beachtung der Vorschriften, die für die Sicherheit des Straßenverkehrs erlassen wurden, auch im Ausland für das deutsche Recht nicht wertneutral. Schließlich dürfte es nämlich wohl kaum einen Unterschied machen, ob ein deutscher oder ein ausländischer Staatsangehöriger im Ausland oder im Inland durch ausländische oder deutsche Verkehrsteilnehmer gefährdet wird.

Wenn das deutsche geltende Recht hier dennoch Unterschiede macht, so werden diese im Zuge einer weiter fortschreitenden Intensivierung der Beziehungen zwischen den einzelnen Ländern immer fragwürdiger; und in dieser Arbeit wird versucht, Maßstäbe zu finden, die geeignet sind, einen Ausweg aus dem herrschenden Dilemma zu finden.[3]

---

2) Vgl. Mayer, Max Ernst, Widerstand gegen die Staatsgewalt, Widerstand gegen Amtshandlungen, in VDB Bd. 1, Berlin 1906; Mohrus, Oskar, Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht, Diss. Greifswald, 1918; Nagler, Die Widersetzlichkeit gegen die ausländische Staatsgewalt, in Heilborn-Festgabe, 1931; Schultz, Reinhold Otto, Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt, Berlin, Diss., 1881; v. Weber, Der Schutz fremdländischer staatlicher Interessen im Strafrecht, in Frank-Festgabe, Bd. 2, 1930.

3) Vgl. hierzu die Aufforderung des Bundesjustizministers anläßlich der Beratungen des Entwurfs eines StGB in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der

In einem dritten Teil der Arbeit wird die Frage nach dem Schutz der über- und zwischenstaatlichen Einrichtungen aufgeworfen. Da in diesem Bereich weitgehend juristisches Neuland zu betreten ist, muß sich die Arbeit darauf beschränken, Denkmodelle und Gestaltungsmöglichkeiten aufzuweisen, die die auf diesem Gebiet vorhandenen "Rechtsfragmente" zur Grundlage nehmen und sich an ihnen, soweit dies sachdienlich erscheint, orientieren.

Der Gegenstand der Arbeit ist naturgemäß verknüpft mit politischen Anschauungen; und wollte man den Versuch machen, die Frage nach den Grenzen des strafrechtlichen Schutzes für das Ausland nur mit positivistischen und dogmatischen Erwägungen zu lösen, so könnte dies dem Thema nicht gerecht werden. In den Anfängen der Diskussion um den Widerstand gegen die ausländische Staatsgewalt wurde es zwar unternommen, das Problem auf diese Weise zu lösen, jedoch blieben die Erörterungen in den meisten Fällen bei dogmatischen Fragen stehen und man begründete vom Ergebnis her die Lösung.[4)]

In der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, die tragenden Gesichtspunkte und Motive für den Schutz ausländischer Staatsgewalt herauszuarbeiten, um sie sodann auf die politische Situation unseres Staates zu projizieren und auf diese Weise einen klaren Standpunkt zu gewinnen.

Das Strafrecht, das sich mit dem Staatsschutz der "Deutschen Demokratischen Republik" befaßt, wird hierbei nur in einigen Punkten zur Verdeutlichung und Klärung von Fragen herangezogen, die unmittelbar Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind. Eine eingehende Darstellung und Untersuchung des Rechts, das hinsichtlich des Staatsschutzes zwischen der Bundesrepublik und der "Deutschen Demokratischen Republik" gilt, würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Die "Deutsche Demokratische Republik" ist nämlich nach einhelliger Meinung nicht Ausland, und die auf ihrem Gebiet ausgeübte Gewalt ist deutsche Staatsgewalt,[5)] so daß für diesen Bereich Grundsätze des interlokalen und nicht des

---

Fortsetzung der Fußnote 3 auf Seite 28:
Bundesregierung, Bonn, den 29. März 1963, S. 509

4) Vgl. hierzu die Ausführungen Naglers in Festgabe für Heilborn, S. 36 Anm. 12.

5) Vgl. hierzu insbesondere: Gesetz über die innerdeutsche Rechts- und Amtshilfe in Strafsachen vom 2. Mai 1953 (BGBl. I S. 161); BGHSt 7, 53; OLG Stuttgart in JZ 1954, 577 mit Anmerkung v. Weber; Wengler, Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, in Nawiasky-Festschrift, S. 74, 87; Jescheck, Zur Reform der Vorschriften des StGB über das internationale Strafrecht, in IntRuD 1956, S. 81 f; Schönke-Schröder, Vorbem. I vor § 110 StGB.

hier zu behandelnden internationalen Strafrechts anzuwenden sind.

Wenn im übrigen auch von der zur Zeit gegebenen politischen Lage ausgegangen wird und die Ergebnisse der Arbeit hierauf basieren, so dürfte es doch keine großen Schwierigkeiten bereiten, bei einer Änderung der Situation die dargestellten Zusammenhänge und rechtlichen Folgerungen auf diese modifizierten Verhältnisse anzuwenden und auf diese Weise eventuell andere Ergebnisse herzuleiten. Insofern möchte die Arbeit sich nicht nur auf aktuelles Geschehen beschränken, sondern gleichzeitig als Wegweiser für die Zukunft dienen.

1. TEIL

STRAFTATEN GEGEN DIE GRUNDLAGEN UND DEN BESTAND FREMDER STAATEN

1. KAPITEL

GESCHICHTE UND RECHTSVERGLEICHUNG DES SCHUTZES AUSWÄRTIGER STAATSGEWALT

A. DAS STRAFRECHT ZUR ZEIT DES RÖMISCHEN IMPERIUMS

I. DER SCHUTZ DER RÖMISCHEN STAATSGEWALT

Der römische Staat war bereits in der Zeit der Königsherrschaft ein gefestigtes Gemeinwesen. Es entwickelte sich sodann aus einem einheitlich geordneten Städtebund allmählich der römische Einheitsstaat. [6]

Rom hat sich von Anbeginn seiner Geschichte gegen Feinde von außen und innen verteidigen müssen, und daher ist auch die Bestrafung der Verbrechen gegen den Staat (perduellio) ebenso alt wie dieser selbst; und die Tatsache, daß die "perduellio" in der Überlieferung auf ein Gesetz des Romulus zurückgeführt wird, beweist, daß dies auch von den römischen Staatsrechtslehrern so aufgefaßt wurde. [7] In der späteren Zeit, etwa um 100 v. Chr., wurde die alte "perduellio" von dem neuentwickelten Tatbestand des "crimen majestatis populi Romani imminutae" verdrängt, das dann in der Kaiserzeit als "crimen laesae majestatis" auf die Person des Kaisers zugeschnitten wurde. Diese Tatbestände umfaßten sowohl Angriffe auf den äußeren Bestand des Staates als auch später die Gefährdung der inneren Staatsverfassung und den Schutz der Person des Kaisers.

Die Delikte gegen den römischen Staat wurden verfolgt ohne Unterscheidung der Person und ohne Rücksicht auf den Begehungsort. [8] Es entsprach näm-

---

6) Mommsen, Römisches Strafrecht, S. 113.

7) Mommsen, a.a.O., S. 540; über die Entwicklung und den Gehalt der Delikte gegen den Staat siehe auch: Schultz, Staatsverfassung und Staatsverbrechen, in Strafrechtliche Abhandlungen, Heft 416, S. 42 ff. und Mommsen, a.a.O., S. 537 ff.

8) Mommsen, a.a.O., S. 104.

lich der allgemeinen Auffassung, daß der Landesverräter und der Feind gleichermaßen außerhalb der Gemeinschaft des römischen Volkes stünden [9] und auch beide daher gleichermaßen zu bestrafen seien.

Fraglich ist, ob diese Einstellung Roms dazu führte, daß andere Staaten, die zu Rom in einem Abhängigkeitsverhältnis standen, neutral waren oder mit Rom Krieg führten, dazu gebracht wurden, den römischen Strafverfolgungsbehörden (magistratus) bei der Bekämpfung der Delikte gegen den Staat dahingehend zu helfen, daß sie die Schuldigen, die sich auf ihrem Staatsgebiet aufhielten, entweder an die Römer auslieferten oder sie selbst bestraften.

Es sind Fälle überliefert, die davon berichten, daß Rom zur Zeit des zweiten Punischen Krieges an Karthago die Aufforderung richtete, "si non absisteretur bello, ad ducem (Hannibalem) ipsum in poenam foederis rupti deposcendum", [10] und als Hamilkar in Gallien eine Armee gegen Rom aushob, forderte man: "eum (Hamilcarem), si pax placeret, revocandum illis et dedendum populo Romano esse". [11]

Es ist fraglich, ob diese Fälle, die sich auf äußere Feinde Roms beziehen, als ein Ausfluß strafrechtlicher Überlegungen anzusehen sind, oder ob es sich lediglich um administrative Akte handelte, die als politisches Druckmittel verwandt wurden, zumal mit der Forderung auf Auslieferung eine bedingte Kriegserklärung verbunden war. [12]

Für die Annahme, daß solche Auslieferungsforderungen zumindest teilweise strafrechtlichen Ursprungs sind, spricht die Tatsache, daß der Senat selbst das Begehren der Gallier, ihnen den angesehenen römischen Bürger Q. Fabius, der gegen das ius gentium verstoßen hatte, auszuliefern, als juristisch begründet ansah, - wenn auch die Konsequenz aus dieser Überzeugung schließlich nicht gezogen wurde - . [13] Es kann also auch angenommen werden, daß es der

---

9) Mommsen a.a.O. S. 59.

10) Livius, Römische Geschichte, 21,6,8; weitere Beispiele bei Hugo Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II Kap. XXI § IV.

11) Livius a.a.O. 31,11,6.

12) "si pax placeret" Livius, a.a.O., 31,11,6; vgl. Mommsen, a.a.O., S. 108.

13) Livius, a.a.O., 5,36,8; Hugo Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II Kap. XXI, § IV, 2, berichtet, daß von den Römern die ausgeliefert worden seien, die an die Gesandten der Karthager und der Apollonier Hand angelegt hatten.

römischen, von einem universellen Machtanspruch ausgehenden Überzeugung, entsprach, daß die Feinde Roms zu bestrafen seien, und daß zur Erreichung dieses Zwecks die Möglichkeit der Auslieferung (deditio) [14] durch den ausländischen Staat wahrzunehmen sei.

Aus welchen Gründen ausländische Staaten den Forderungen nach "deditio" eines Verbrechers gegen den römischen Staat entsprochen haben mögen bzw. die Forderungen Roms abgelehnt haben, bleibt eine Frage, deren Klärung hier nur versucht werden kann.

Bei den Staaten, die Rom feindlich gesinnt waren, wäre die Annahme, daß sie den Schutz der römischen Staatsgewalt als einen eigenständigen Wert im Auge gehabt haben könnten, verfehlt. Wenn es wirklich zu Auslieferungen durch unabhängige Staaten gekommen ist, dann war es mehr die Furcht vor einem Krieg und vor der Macht Roms, die das Leben eines einzelnen Bürgers für das Wohl des gesamten Staates aufopfern ließ, als die Überzeugung, daß der Ausgelieferte wirklich eines Verbrechens schuldig war und daß er einer gerechten Strafe entgegenging.

Die Situation stellte sich allerdings bei den mit Rom verbündeten Städten und Ländern schon anders dar; denn hier bestanden in den meisten Fällen Verträge, deren Bruch auch von den verbündeten Gemeinwesen als ein Unrecht angesehen werden konnte, das eine Bestrafung verdiente.

So wird der Fall berichtet, daß Bürger römischer Kolonien in ein feindliches Heer eingetreten waren; und als der Krieg von Rom gewonnen war, baten die Heimatstädte, man möge ihnen die Schuldigen übergeben, damit sie sie mit ihren eigenen Gesetzen bestrafen könnten. - "Per eosdem dies Latinis et Hermicis, simul colonis Circeiensibus et a Velestris, purgantibus se Volsci crimine belli captivosque repetentibus, ut suis legibus in eos animadverterent". [15] - In einem solchen Verhalten der Kolonisten kann jedoch nicht das Bestreben gesehen werden, die Schuldigen einer besonders schweren Bestrafung zuzuführen; vielmehr ist die Situation gerade umgekehrt zu verstehen: Sie wollten nämlich ihren Mitbürgern ein schlimmeres Schicksal dadurch ersparen, daß sie sie auf Grund ihrer eigenen Gesetze bestraften. Dies verdeutlicht die Antwort der Römer auf ihre Bitten: "Tristitia responsa reddita, tristoria colonis, quod cives Romani

14) Bei einer "deditio" durch Provinzen Roms kann auch von einer Ablieferung der Schuldigen gesprochen werden; so Kohler, Internationales Strafrecht, S. 142.

15) Livius, Röm. Gesch. 6,17,7.

patriae oppugnandae nefanda consilia inissent".[16]

Das gleiche Bild ergibt sich aus dem Verhalten der Caeriten, die, ihren Abfall von Rom bereuend, den Römern die Wahl lassen, "eos seu dedi placeat, dedere se paratos esse, seu supplicio adfici, daturos poenas".[17]

Immerhin spricht aber aus diesen Textstellen schon die Überzeugung, daß es sich um Schuldige handelt, die eine Strafe verdient haben; und wenn auch die Aburteilung durch die Heimatgemeinde hier als eine Vergünstigung angesehen wird, so dürfte doch die Kolonie, - die zwar durch unlösbares Bündnis mit Rom verknüpft, dennoch als rechtlich autonom angesehen wurde [18] - in solchen Fällen als Sachwalterin römischer Staatsgewalt aufgetreten sein.

Jedoch steht auch hinter diesem Verhalten stets die Macht und souveräne Gewalt Roms, und die Kolonie fungierte wohl kaum als autonome Beschützerin römischer Staatsinteressen.

Wie sehr dieses Denken auf der Voraussetzung einer starken Macht beruhte, zeigt auch die Beschwerde der Römer bei den Karthagern. "Simul nuntiare iussi perfugas sibi non omnes redditos esse ac magnam partem eorum palam Carthagini observari dici; quos comprehendi conquirique debere ut sibi ex foedere restituantur".[19] Man sieht hieraus, daß nur unter dem Druck der Machtstellung Roms ein wirksamer Schutz seiner Staatsgewalt durchzusetzen war,[20] und sosehr auch ein theoretisch-rechtlicher Anspruch auf Bestrafung der römischen Staatsfeinde bestand,[21] so wenig war er wirksam ohne eine effektive Vormachtstellung, die es Rom ermöglichte, die Auslieferung bzw. die Bestrafung von den auswärtigen Staaten zu erzwingen.

II. DER SCHUTZ FREMDER GEMEINWESEN DURCH DAS RÖMISCHE RECHT

Über den Schutz, den das römische Recht seinerseits ausländischen Staaten

16) Livius, a.a.O.
17) Livius, Röm. Gesch. 7,20,7.
18) Mommsen, Röm. Strafrecht, S. 105.
19) Livius, Röm. Gesch., 31,11,6.
20) "si pax placeret" Livius, Röm. Gesch., 31,11,6.
21) Mommsen, Röm. Strafrecht, S. 110.

gewährte, ist nichts Genaues bekannt.[22] Mommsen nimmt an, daß zum Beispiel die Beteiligung eines römischen Bürgers an einem Aufstand in einem Bundesstaat nicht straflos geblieben sein dürfte[23]. Wenn diese Vermutung auch den Tatsachen entsprechen sollte, dann ist es doch unsicher, die richtige Begründung für ein solches Verhalten der Römer zu finden. Die Verfolgung solcher Taten kann erfolgt sein, um die staatliche Ordnung und innere Sicherheit im Reich aufrechtzuerhalten; sie kann aber auch nur auf dem Gedanken beruhen, daß der römische Staat den Bundesländern Schutz schuldete als Gegenleistung für die strafrechtliche Hilfe, die sie ihrerseits Rom gewährten.

Bei der Verurteilung Jesu durch den römischen Statthalter Pontius Pilatus ist auch an Schutz ausländischer staatlicher Ordnung zu denken, wenn man davon ausgeht, daß die Religion eine Äußerung des Staatslebens darstellte,[24] die hier nur den jüdischen Staat betraf, da sich die Römer zu dieser Zeit den Religionen anderer Völker gegenüber neutral verhielten. Aber auch die Verurteilung und Hinrichtung Jesu durch die römischen Staatsorgane geht nicht von einem Schutz der ausländischen staatlichen Ordnung - hier der jüdischen Religion - um ihrer selbst willen aus, sondern es sollten Ruhe und Sicherheit im römischen Reich gewährleistet werden, und nur um diesen Zweck zu erreichen, wurden bestehende staatliche bzw. religiöse Einrichtungen geschützt.

Den Staaten, die nicht dem römischen Imperium angehörten, gewährte Rom jedoch keinen Schutz; denn der Fremde, der Barbar, war rechtlos,[25] und daher konnte sein Staatswesen auch nicht den Schutz Roms beanspruchen.

Dieser Gedanke findet sich in der alten Zeit bei fast allen Völkern wieder. Man betrachtete den Fremden als einen Feind, gegen den man sich mit Waffengewalt oder wenigstens durch magische Zeremonien sichern mußte.[26] So war der Verband, den das eigene Volk bildete, die einzige Stütze für das Individuum.

---

22) Mommsen, a.a.O.

23) Mommsen, a.a.O.

24) Kohler-Wenger, Allgemeine Rechtsgeschichte, S. 282; Roßhirt, Geschichte und System des deutschen Strafrechts, Bd. II S. 9; Mommsen, Röm. Strafrecht, S. 570; v. Bar, Geschichte des deutschen Strafrechts und der Strafrechtstheorien, S. 6.

25) Von dem "ius naturale" kann in diesem Zusammenhang abgesehen werden.

26) v. Glasenapp, Glaube und Ritus der Hochreligionen, S. 142.

und der Volksverband wiederum wurde nur durch seine Mitglieder gestützt; einen Schutz von außen konnte er nicht erwarten.

III. ZUSAMMENFASSUNG

Es läßt sich also zusammenfassend feststellen, daß erstmals innerhalb des römischen Imperiums der Gedanke des Schutzes ausländischer Staatsgewalt in Ansätzen sichtbar wurde. Zwar schützte man das fremde Gemeinwesen und seine Organe nicht um seiner selbst willen, sondern es standen hinter einem solchen Verhalten stets Zweckgesichtspunkte, die auf dem universellen Machtanspruch Roms basierten. Die Vorstellung von dem weltumfassenden Imperium, das die Völker des gesamten Erdkreises umfaßte, ließ Rom wie den Inhaber der hausväterlichen Gewalt über andere Völker erscheinen, und der Schutz, den Rom ihrer staatlichen Verfassung und Ordnung gewährte, wurzelte in dem Bestreben, die Ruhe im Gesamtreich aufrechtzuerhalten.

Auch der Schutz, der durch andere Gemeinwesen der römischen Staatsgewalt gewährt wurde, ist ohne die starke Vormachtstellung Roms nicht denkbar. Denn nur die stete Drohung, daß Rom mit Feuer und Schwert sein Recht, nämlich die Bestrafung der Staatsfeinde, durchsetzen werde, konnte die auswärtigen Staaten zu einer Auslieferung, bzw. Bestrafung der des Verbrechens gegen den römischen Staat Schuldigen veranlassen.

B. DER GRUNDSATZ DES "DO UT DES" IM MITTELALTER

Als im Jahre 476 n. Chr. das weströmische Reich unter dem Ansturm ostgermanischer Söldnerheere zerbrach und so Rom als Weltmacht seine Bedeutung verloren hatte, trat auch das Recht des Schutzes fremder Staatsgewalt in eine neue Phase ein.

Die Weltgeschichte verläuft zwischen den Polen von Einheit und Vielheit; und es folgte nach der Zeit eines weiträumigen Zusammenschlusses im römischen Imperium eine Entwicklung zur sondernden Zersplitterung und kleinräumigen Eigenständigkeit hin. [27)]

Noch im 14. Jahrhundert forderten zwar die Glossatoren Bartolus und Baldus, die - durch das Corpus iuris beeinflußt - von einem Weltkaisertum und einem

---

27) Steinacker, Weltgeschichtliche Einordnung des Frühmittelalters, in Historia Mundi, Bd. 5.

alle Völker umfassenden Weltstaat ausgingen, die Auslieferung der Verbrecher an das geschädigte Gemeinwesen zur Bestrafung.[28]

Diese von einer Theorie ausgehende Forderung fand jedoch in der Praxis schon keine Anwendung mehr. Die Zersplitterung hatte zu einer so starken Absonderung der einzelnen benachbarten Städte Italiens geführt, daß ihre Belange keinen gegenseitigen Schutz mehr genossen, und auch Bartolus sagt, daß "secundum consuetudinem Italiae remissio non fit".[29] Die Städte schlossen sich auch nach außen ab und lagen oft miteinander im Krieg. Ausnahmen von dieser Situation bildeten Verträge zwischen einzelnen Städten, die eine Auslieferung, bzw. Bestrafung Krimineller regelten.[30] Jedoch blieb diese Erscheinung vereinzelt, und sie beruhte dort, wo sie bestand, mehr auf einem gutnachbarlichen Verhältnis der betreffenden Städte als auf dem Gedanken der lückenlosen Verbrechensbekämpfung als eines ethisch - sittlichen Insituts.

Auf der gleichen Ebene liegen die Fälle, bei denen außerhalb der Apenninhalbinsel ganze Königreiche von solchen Verträgen betroffen wurden.

Im Jahre 1174 zum Beispiel schloß der englische König Heinrich II. mit Wilhelm von Schottland einen Vertrag, in dem die gegenseitige Verpflichtung vereinbart wurde, Landesverräter, Lehnsfrevler und Treubrüchige auszuliefern,[31] und 1413 soll England dem König Karl VI. von Frankreich an einem Pariser Aufruhr Beteiligte ausgeliefert haben.[32] Andererseits verweigerte aber Ludwig VII. von Frankreich dem englischen König Heinrich II. die Auslieferung des im Jahre 1264 nach Frankreich geflohenen Erzbischofs von Canterbury Thomas Becket. Obwohl eine Gesandtschaft von Bischöfen und Baronen den französischen König unter Hinweis auf die feindseligen Handlungen Beckets Frankreich gegenüber um die Verweigerung des Asyls bat, da Becket wegen "haute trahison" zum "traître de sons pays" erklärt worden sei, wurde das Begehren abgelehnt; der französische

---

28) Hierzu Kohler, Intern. Strafrecht, S. 143 mit Quellennachweisen.

29) Bartolus ad 1. 6 D. de sepulchro violato (D 47,12,6); ebenso Baldus, Consilia I 393: quas tamen remissiones civitates non faciunt de consuetudine; vgl. Kohler, Intern. Strafr. S. 144.

30) Nachweise hierüber bei Kohler, Intern. Strafr. S. 145 ff.

31) Bernard, Traité de L'extradition, Bd. I, S. 135 sagt: "livrer les individues coupables de félonie".

32) Kohler, Intern. Strafr. S. 156 mit Quellenangabe und weiteren Beispielen; andere Fälle auch noch bei von der Heydte, Die Geburtsstunde des souveränen Staates, S. 404 ff.

König soll erklärt haben: "Je suis roi tout aussi bien que le roi d'Angleterre, et toutefois je ne pourrais déposer le moindre clerc de mon royaume".[33]

Diese Beispiele zeigen, daß es in das willkürliche Belieben des Landesherrn gestellt war, ob er ausliefern wollte oder nicht; und auch die vertragliche Gestaltung dieser Frage war weitgehend von den politischen Beziehungen der Länder untereinander abhängig. Strafrechtlicher Schutz wurde den auswärtigen Gemeinwesen also entweder aus Freundschaft oder aus dem Gedanken des "do ut des" gewährt, und so war eine Auslieferung und Bestrafung der Staatsverbrecher durch fremde Staaten primär eine Frage der aktuellen politischen Verhältnisse und nur mittelbar ein Rechtsproblem.[34]

Die politischen Verhältnisse wiederum hatten, im Gegensatz zu dem unpersönlichen Staat des römischen Rechts, persönliche Beziehungen zur Grundlage. So wie der feudale Staat des Mittelalters im innerstaatlichen Bereich auf persönlichen Beziehungen des Herrn zu seinem Lehnsnehmer (subditus) begründet war und nur diesem Treue geschuldet wurde, so basierten auch die außenpolitischen Verhältnisse auf persönlichen Beziehungen der Fürsten, und selbst die Rechte des Königs waren fest durch Lehnsverträge umrissen. Daher war auch seine Macht keine Staatsgewalt im heutigen Sinne, vielmehr war die Staatsgewalt aufgeteilt und jeder der Feudalherrn übte einen Teil davon aus.[35]

Dieser Pluralismus und die persönlichen Bindungen der Staatsgewalt führten zu einer Zersplitterung, die sich in Privatkriegen (Fehden) der Feudalherren einerseits oder in vereinzelten freundschaftlichen Beistandsverträgen andererseits äußerte. Auch die in Deutschland noch nicht erstarkte Macht des Königs konnte

---

33) Bernard, Traité de l'extradition, Bd. I, S. 136.

34) "Nicht das Bewußtsein einer internationalen Pflicht, sondern zumeist spezielle politische oder persönliche Motive der ausliefernden Regierung führten im Altertum und Mittelalter zur Gewährung von Auslieferungen". (Villefort 1851; mitgeteilt bei Lammasch: Auslieferungspflicht, S. 4).
Als juristische Begründung einer Auslieferungsforderung diente möglicherweise das Argument, daß dem Untertan das Recht seiner Heimat anhafte (v. d. Heydte, Die Geburtsstunde des souveränen Staates, S. 403), oder daß die Auslieferung zwischenmächtiges Gewohnheitsrecht sei (Heydte a.a.O., S. 405).

35) Theimer, Geschichte der politischen Ideen, S. 59.

hier zunächst keine Abhilfe schaffen.[36]

Ebenso wie diese politischen Verhältnisse auf persönlichen Bindungen beruhen, basieren hierauf auch die rechtlichen Beziehungen jener Zeit. Politik und Recht waren stark miteinander verwoben, denn eine Unterscheidung zwischen Recht, Billigkeit, Staatsräson und Sittlichkeit war dem mittelalterlichen Denken fremd.[37]

C. DAS UNIVERSALITÄTSPRINZIP DES NATURRECHTS ZU BEGINN DER NEUZEIT

Eine Wandlung dieser Anschauungen wurde durch die Naturrechtslehre des 16. und 17. Jahrhunderts herbeigeführt. Die politische Situation war in jener Zeit durch die allmähliche Bildung von Territorialstaaten mit absoluten Herrschern bestimmt, und diese tatsächliche Lage des politischen Lebens wurde durch die Naturrechtler auf der Grundlage mittelalterlichen Denkens theoretisch untermauert und für die rechtliche Betrachtung mit neuem Leben erfüllt.

Als einer der ersten Theoretiker des Absolutismus bekämpfte Machiavelli den Adel und die feudalen Einrichtungen, da er die fortschrittliche Rolle des Absolutismus zur Bildung eines italienischen Nationalstaates erkannt hatte.[38]

Auf dem Hintergrund dieses absolutistischen Denkens formulierte Jean Bodin den Begriff der staatlichen Souveränität, und er leitete die Macht der souveränen Fürsten von Gott ab. Nach seiner Vorstellung war den Fürsten ihre weltliche Macht von Gott zum Lehen gegeben worden und "keiner ist größer auf Erden nach Gott als souveräne Fürsten".[39] Daher dürfe man, so meint Bodin, von ihnen nur in gebührender Ehrfurcht sprechen und denken, und derjenige, der seinen souveränen Fürsten geringschätze, mißachte Gott, dessen Ebenbild der Fürst sei.[40] Von diesen Gedanken ausgehend kam Bodin zu einer strengen Ausliefe-

---

36) Erst später brachten die Könige mit Hilfe der allmählich aufkommenden Städte eine Wiederherstellung der Zentralgewalt römischen Stils. (Theimer a.a.O. S. 64).

37) Kern, Recht und Verfassung im Mittelalter, S. 16.

38) Theimer, Geschichte der politischen Ideen, S. 82; Machiavelli, Vom Fürsten, S. 105.

39) Bodin, De republica, Buch I, Kap. X; Theimer, a.a.O., S. 90, meint dagegen, Bodin habe die Theorie der göttlichen Herleitung des Herrscherrechts fallengelassen.

40) Bodin, De republica, Buch I, Kap. X.

rungslehre, besonders auch der Staatsverbrecher; und er führte aus: "reum fugitivum sceleris conscium sine summa alienae majestatis injuria retineri non posse".[41]

Hugo Grotius folgte im wesentlichen den Anschauungen Bodins, und in seinem Werk "De iure belli ac pacis" fanden die naturrechtlichen Gedanken bezüglich einer Bestrafung oder Auslieferung der Verbrecher gegen fremde Staatsgewalten klaren Ausdruck.

Die Grundlage dieser Anschauungen bildete die Vorstellung, daß die staatliche Macht dem Herrscher von Gott verliehen worden sei. So schrieb Grotius in seiner Widmung an Ludwig XIII., "den christlichen König von Frankreich und Navarra" im Jahre 1625, wie schön, wie ruhmvoll, wie erhebend es für den König sei, wenn Gott ihn einst in sein Reich riefe und er ihm sagen könne: "Hunc ego a te gladium pro Justitiae tutela accepi, hunc tibi nullius temere fusi sanguinis reum, purum insontemque reddo".[42]

Die Überzeugung, daß alle staatliche Macht von Gott abgeleitet sei, entnahm Grotius der christlichen Glaubenslehre,[43] und in dem Kapitel "De bello subditorum in superiores" fordert Grotius die unbedingte Unterwerfung, auch wenn das Staatsoberhaupt dem Untertan Schaden zufüge,[44] da dem Herrscher lediglich eine Treuepflicht gegenüber Gott und nicht gegenüber dem Untertan obliege.[45] Grotius beruft sich bei seiner Lehre, daß dem Untertan kein aktives Widerstandsrecht zustehe, auf das Christuswort: "Gebt dem Kaiser, was dem Kai-

---

41) Bodin, De republica, Buch III, Kap. VI.

42) v. Kirchmann, Hugo Grotius Recht des Krieges und des Friedens, S. 20 Anm. 1, hält diese Widmung - aber mehr wegen der anderen darin vorkommenden Übertreibungen - für eine Schmeichelei.

43) Paulus, Brief an die Römer, 13. Kap., 1 - 2: "Jedermann sei der obrigkeitlichen Gewalt untertan; denn es gibt Gewalt nur von Gott, und die bestehende Gewalt ist von Gott geordnet". Ebenso Paulus, Brief an Titus 3, 1 und der erste Petrusbrief 2, 13 - 17.
Grotius führt zum Beweis seiner Thesen auch alte römische Autoren an, und er bringt Beispiele aus der jüdischen und römischen Geschichte. De iure belli ac pacis, Buch I, Kap. IV, § V.

44) At siqua ex tali causa, aut alioqui quia summum imperium habenti ita libet, iniuria nobis inferatur, ea toleranda est potius quam vi resistendum. Grotius, De iure belli ac pacis, Buch I, Kap. IV § I, 3.

45) Grotius, De iure belli ac pacis, Buch I, Kap. IV, § I, 3.

ser gebührt, und Gott, was Gott gebührt",[46] und er folgert hieraus gemäß den Lehren des Apostels Paulus[47]: "Qui obsistit potestati, Dei ordinationi obsistit: tum vero qui obsistunt, sibi ipsis condemnationem accipient".[48] Der gleichen Ansicht waren im übrigen auch die Reformatoren Luther[49] und Calvin.[50]

Auf der Grundlage dieser Anschauungen ist es folgerichtig, wenn Grotius die Nichtauslieferung oder Nichtbestrafung eines Verbrechers gegen eine auswärtige Obrigkeit wie eine Teilnahme[51] an dem betreffenden Widerstand ver-

---

46) Matthäus, 22, 21.

47) Paulus, Brief an die Römer, 13. Kap., 2: "Wer der Obrigkeit Widerstand leistet, widersetzt sich der Anordnung Gottes, deshalb werden die Widersetzlichen sich selbst Verdammung bereiten".

48) Grotius, De iure belli ac pacis, Buch I, Kap. IV, § IV, 1.

49) Luther, Von den guten Werken, hrsg. von Nic. Müller, Seite 85:
Das dritte werck. dißes gepotts. ist der weltlichen vbirkeytt gehorßam seynn: Wie Paülüs Ro. 13. Vnnd Tit. 1. lerett. Vnnd Sanct Petrus. 1. Pe. 3. Seyd vnterthenig dem künig alls dem vbirsten. vnnd den fürsten alß seynen gesandten. vnnd allenn ordenungen. weltlicher gewallt ... Sie tregt nit vmb sonst das schwert Sie dienet Gott darynnen.

Hie ßundigt mann zcweyer weyß: zcüm erstenn wenn man yhn leügt betreügt vnnd vntrew ist: nit folgett vnnd thutt wie ßie befohlen vnnd gepotten hatt. Es sey mit leyb odder gütt. dannn ob sie gleych vnrecht thün wie der kunig von Babylonienn. dem volck Israel. dennocht will Gott. yhn gehorsam gehallten habenn.

50) Theimer, Geschichte der politischen Ideen, S. 88

51) Das Kapitel ist benannt: "De poenarum communicatione". In diesem Sinne ist auch der Hinweis zu verstehen, daß der Staat, der flüchtige Verbrecher aufnehme, sich strafbar mache. (Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XXI, § II, 2).

dammte und so die unbedingte Auslieferung oder Bestrafung der Schuldigen [52] forderte. Grotius hob auch die Vergehen gegen den Staat als besonders schwer hervor, und daher war vor allem den Tätern dieser Delikte kein Asyl zu gewähren: "Sic in sapientissima lege telum manu fugisset, quo interfectus esset homo, asyla patebant: servis quoque perfugium dabatur: at qui deliberato hominem innocentem occidissent, qui civitatis turbassent statum, his ne ipsum sanctissimum Dei altare patrocinabatur". [53]

Weiter führt Grotius aus, daß in seinem Jahrhundert - wie auch schon früher - die Auslieferung nur bei schwersten Verbrechen, insbesondere also bei Verbrechen gegen den Staat gefordert und gewährt worden sei: "Caeterum ius hoc quod diximus deposcendi ad poenas eos qui extra territorium profugerunt, hoc et proxime actis seculis in plerisque Europae partibus circa ea demum crimina usurpatur, quae statum publicum tangunt, aut quae eximam habent facinoris atrocitatem". [54]

Auf einer gleichen Geisteshaltung beruhen die Ausführungen Carpzov's, der in seinem Werk "Practicae novae imperialis saxonicae rerum criminalium" aus dem Jahre 1635 dem Verbrechen gegen den Staat eine übergeordnete und

---

52)a): Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XXI, § IV, 1; "aut ut ipsa interpellata pro merito puniat nocentem, aut ut eum permittat arbitrio interpellantis".

b): Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XXI, § IV, 3: "Quae omnia tamen sic intelligenda sunt ut non stricte populus aut rex at dedendum teneatur, sed ut diximus ad dedendum aut puniendum. Nam ita legimus Eleos bellum intulisse Lacedaemoniis quod illi in eos Eleis iniuriam fecissent non animadverterent: id est nec animadverterent nec reos dederent. est enim disiunctiva obligatio".

c): Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XXI, § V, 4: "Tales ergo aut puniendi, aut dedendi aut certe amovendi".

53) Grotius, De iure belli ac pacis, Buch II, Kap. XXI, § V, 1.

54) Grotius, a.a.O., § V, 5.

besonders verabscheuungswürdige [55] Bedeutung beimaß: "Adeoque hoc crimen, ceu laesae majestatis, omnium delictorum, quae in homines committi possunt, gravissimum est. Continet enim offensionem Dei, cujus vicem Imperator tenet, cujusque potestas a Deo est". [56] Besonders deutlich kommt auch in der folgenden Textstelle die transzendente Herleitung dieser Überzeugung zum Ausdruck: "Reus ergo majestatis laesae, quia contra jus naturae peccat, Deum ipsummet offendit, ..." [57] Allerdings hielt Carpzov, von den deutschen Verhältnissen beeinflußt, [58] das Institut der Auslieferung grundsätzlich nicht für nötig, da die Strafgewalt des Ergreifungsortes, die für alle ihr zur Kenntnis gelangenden Delikte zuständig sei, [59] ausreiche.

Diese Ansichten der Rechtstheoretiker rücken die Frage in den Vordergrund, wie in der Praxis des 16. und 17. Jahrhunderts bezüglich fremder Staatsverbrecher verfahren wurde; d. h. in welchem Verhältnis die theoretischen Ausführungen der Naturrechtslehrer zu den tatsächlichen Gegebenheiten standen.

Wenn die Anschauungen über eine unbedingte Auslieferungs- oder Bestrafungspflicht, die vor allem Grotius und Carpzov vertraten, Allgemeingut ihrer Zeit gewesen wären, so hätte es keiner Verträge bedurft, die zumeist gerade für die Staatsverbrecher eine Auslieferungsklausel enthielten; es sei denn, es handelte sich bei den Abkommen lediglich um die politische Bestätigung einer bestehenden und anerkannten rechtlichen Verpflichtung.

Es ist nich eindeutig festzustellen, aus welchen Motiven in der damaligen Zeit Auslieferungsverträge geschlossen wurden; jedenfalls zeugt schon allein das

---

55) Der Schwere des Delikts entsprach auch das Strafmaß: "Welcher mit boßhaftiger Verätherey mißhandelt/ sol der Gewonheit nach durch Viertheilung zum Tode gestrafft werden". (Carpzov, Practicae novae, Pars I, Quaestio XLI, § 94).
So sol derselbige/ als der an der Majest. schuldig mit dem Schwerdt gestrafft/ und alle seine Güter unserm fisco zugeeignet werden". (Carpzov, a. a. O., § 60).

56) Carpzov, Practicae novae, Pars I, Quaestio XLI, § 1.

57) Carpzov, Practicae novae, Pars I, Quaestio XLI, § 2.

58) Kohler, Internationales Strafrecht, S. 153.

59) Carpzov, Practicae novae, Pars I, Quaestio XLI, § 54; so auch Brunnemann, der sagt, daß remissio non est necessitatis. (Brunnemann, Tractatus juridicus, III, 7). Hierzu auch v. Martitz, Internationale Rechtshilfe, I, S. 160 ff.

Bestehen solcher Verträge und auch die praktizierte Auslieferung bzw. Bestrafung der Verbrecher gegen fremde Staatsgewalt zumindest nicht von einer dem naturrechtlichen Gedankengut entgegenstehenden Praxis; und es kann daher mit Grotius [60] angenommen werden, daß die Auslieferungsverträge oft nur als die positivistische Formulierung einer rechtstheoretischen Verpflichtung angesehen wurden.

So heißt es in dem Friedensvertrag von 1500 zwischen Ludwig XII. von Frankreich und Ferdinand und Isabella von Spanien: "Si aliqui subditi praedicti Regis Franciae ... criminosi criminis laesae Majestatis aut alio crimine irretiti se ad regna ... dictorum dominorum Regis et Reginae Hispaniae conferunt aut confugerent, quod tales non recipiantur ibi nec illic manere poterunt, sed, quam primum per Regem Franciae ... requirentur, per memsem post requisitionem ... de restituione eorum factem restituentur Regi Franciae seu commissariis ab eo deputandis, qui de eis poenas sument, quas de jure licebit". [61]

Auch berichtet Bodin von der Auslieferung eines Staatsbürgers durch die Stadt Genf an Heinrich II., und er sagt von den französischen Königen: "Nostri reges in hoc imperio reos petentibus principibus restituere solent nisi de majestate aut de imperii finibus ac statu quaeratur"; [62] und der Stuart Karl II. schloß 1661 und 1662 mit Dänemark und den Niederlanden über die Auslieferung von Königsmördern Verträge ab. [63]

Aus diesen Beispielen kann entnommen werden, daß die Praxis des 16. und 17. Jahrhunderts im wesentlichen mit den naturrechtlichen Lehren im Einklang stand; ob dies allerdings aus politischen Zweckgedanken oder aus den naturrechtlich - theologischen Gesichtspunkten heraus geschah, ist nicht zu sagen. Es ist aber anzunehmen, daß die naturrechtlichen Erwägungen befruchtend oder zumindest bestärkend auf die Praxis der damaligen Zeit einwirkten, so daß der Grundsatz "dedere aut punire" als Allgemeingut des 16. und 17. Jahrhunderts bezeichnet werden kann. [64]

---

60) Grotius, De iure b. ac p. Buch II, Kap. XV, § V, 1 ff.

61) Kohler, Internationales Strafrecht, S. 153.

62) Bodin, De republica, Buch III, Kap. VI.

63) Kohler, a. a. O.

64) Weitere Beispiele, die diese These unterstützen, bringt v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Bd. II, S. 178, 179.

D. DIE VORMODERNE ENTWICKLUNG

Eine Abwendung von den streng theologisch begründeten Gedanken der früheren Naturrechtslehre, die einen unbedingten Schutz jeglicher Staatsgewalt durch "dedere aut punire" der Schuldigen forderte, brachte das 18. Jahrhundert.

Vorbereitet wurde die neue Betrachtungsweise bereits durch Samuel Pufendorf, der in seinem Werk "De iure naturae et gentium" (erschienen 1672) den Gedanken des strikten Gottesgnadentums durch die Vorstellung eines Gesellschaftsvertrages modifizierte [65] und später [66] auch die Forderung nach einem allgemeinen und unbedingten Schutz ausländischer Staatsgewalt aufgab.

Pufendorf beschränkte die Verpflichtung zur Auslieferung nur auf diejenigen Staaten, gegenüber denen vertragliche Bidnungen eine solche Pflicht besonders begründeten: "A l'égard de l'autre raison, si l'on est tenu de livrer un Coupable, qui s'est réfugié chez nous uniquement pour éviter la Peine qu'il a à craindre de la part de celui qui le demande, c'est plûtot en conséquence de quelque Traité particulier fait là - dessus avec un Voisin, ou un Allié, qu'en vertu d'une Obligation commune & indispensable, à moins que celui, à qui l'on donne retraite, & que l'on protége, ne trame quelque chose dans nôtre Pais

---

65) "Horum utrumque proxime ex pactis, per quae civitas coalescit, promanat". (Pufendorf, De iure nat. et gent., Lib. VII, caput III, § 1).
"Id tamen extra dubium ist, sanam rationem satis dictasse, post multiplicatum genus humanum decus, pacem atque incolumitatem eiusdem subsistere non potuisse, nisi constitutis civitatibus, quae sine summo imperio intellegi nequunt. Quo ipso etiam civitates & summum imperium a Deo, tanquam legis naturalis autore, profecta censentur". (Pufendorf, De iure nat. et gent. Lib. VII, cap. III, § 2).

66) In der ursprünglichen Fassung des "De iure naturae et gentium" hatte Pufendorf die Meinung von Grotius übernommen, und er bezog sich auf ihn: "Circa receptum autem, & quatenus civitas causam belli contra se praebeat recipiendo & defendendo eos, qui in alios delinquerunt, plene docet Grotius d. l. § 3.4.5.6."
"d.l." verweist hier auf Liber II, caput XXI des "De iure belli ac pacis" von Grotius.
Pufendorf, De iure nat. et gent. Lib. VIII, cap. VI, § 12.

même contre l'Etat d'où il s'est sauvé".[67]

Besonderen Anlaß gab zum Streit die das staatliche Souveränitätsdenken in den Vordergrund rückende Ansicht Pufendorfs, daß ein Staat keine Strafgewalt über fremde Staatsangehörige beanspruchen könne[68] und daher auch nicht gehalten sei, einen fremden Flüchtling an den Heimatstaat auszuliefern. Er räumte lediglich ein, daß ein Staat unter dem Gesichtspunkt der Mitwisserschaft und Beihilfe für seine eigenen Untertanen verantwortlich sei; und er habe seinen "subditus" zu strafen, wenn dieser sich gegen fremde Staatsgewalt verginge.[69]

Diese Einschränkung des naturrechtlichen Universalitätsprinzips stieß bei den Anhängern des Grotianischen Denkens auf Widerspruch,[70] die für jeden Staat die Verpflichtung zum "dedere aut punire" der Schuldigen aus der natür-

---

67) Diese Stelle hat der französische Übersetzer Jean Barbeyrac dem Liber VIII, cap. VI, § 12 in Abänderung des ursprünglichen Textes hinzugefügt.

Der Passus entstammt dem um ein Jahr späteren Werk Pufendorfs "De officio hominis et civis juxta legem naturalem", Liber II, Caput XV, § 9.

Vgl. hierzu v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, I, S. 457, Anm. 13.

Pufendorf untersucht hier die Frage allerdings in dem Zusammenhang des Rechts zum Kriege:
"Ut tamen, qui noxium ad se confugientem poenae duntaxat declinandae causa recipit & protegit, bello peti possit, id magis ex peculiariapacto inter vicinos & socios, quam communi aliqua obligatione provenit; nisi iste profugas apud nos hostilia in eam civitatem, quam deseruit, machinetur".
Pufendorf, De officio hominis et civis, Liber II, Caput XVI, § 9.

68) Pufendorf, De iure nat. et gent., Lib. VIII, cap. III, § 4, 7.

69) Pufendorf, De iure nat. et gent., Lib. VIII, cap. VI, § 12.

70) Burlamaqui, Principes du droit politique, IV c 3 § 23 - 29; Vattel, Droit des gens, I § 232, 233; II § 73 - 77. Mit vielen Nachweisen: v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, I, S. 459 Anm. 16.

lichen Weltordnung herleiten wollten. Pufendorf und seine Anhänger [71] dagegen behandelten die Auslieferung bzw. Bestrafung der Schuldigen als eine freiwillige Leistung, die keine "communis obligatio" der Staaten darstellte, da die Strafgewalt territorial gebunden sei.

Diese neue Strömung, die im Laufe des 18. Jahrhunderts das Übergewicht über die alte Grotianische Lehre gewann, [72] brachte allerdings zunächst noch keine Modifizierung der Doktrin des internationalen Strafrechts dahingehend, daß einzelne Delikte wegen ihrer inneren Natur von der Auslieferung ausgenommen waren. Die einzige, juristisch begründete Ausnahme in dieser Hinsicht bildeten die geringfügigen Vergehen. v. Martens fügt jedoch hinzu: "Ist hingegen von gröberen Verbrechen, insbesondere von Staatsverbrechen die Rede, so scheint die gegenseitige Wohlfahrt der Staaten zu erfordern, solche Verbrechen nicht ungestraft zu lassen. Auch weigert kein Staat geradezu in diesen Fällen zu untersuchen und zu bestrafen, wenn er gebührend darum ersuchet worden". [73]

Diese Ausführungen und die vielen Beispiele aus der Literatur [74] zeigen, daß das 18. Jahrhundert noch keine Trennung zwischen politischen Vergehen und den allgemeinen Delikten kannte. Erst zum Ende des 18. Jahrhunderts wurden Ansätze einer neuen Tendenz sichtbar, die auf den relativierenden Gedankengängen Pufendorfs beruhten.

So vertrat Johann Jacob Moser im Jahre 1778 die Auffassung, daß solchen Personen, die in ein anderes Land geflohen waren, um einem Religions- und Gewissenszwang zu entgehen, eine Sonderstellung bezüglich der Auslieferung einzuräumen sei. [75] Auch befürwortete er, daß man in den Fällen eine Auslie-

---

71) Georg Friedrich von Martens, Primae Lineae Juris Gentium Europaearum practici, §§ 80, 81; ders., Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht auf Verträge und Herkommen gegründet, §§ 100, 101; ders., Erzählungen merkwürdiger Fälle des neueren europäischen Völkerrechts, Band I, 21. J. J. Moser, Versuch des neuesten Europäischen Völker-Rechts, 9. Buch, 3. Capitel, § 3 i. V. m. § 1; ders., Teutsches auswärtiges Staatsrecht, S. 327; vgl. v. Martitz, Internationale Rechtshilfe, I, S. 460, 461.

72) V. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, I, S. 461.

73) Georg Friedrich von Martens, Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht, § 101.

74) Vgl. hierzu v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 135, Anm. 13, 14, 15.

75) J. J. Moser, Versuch des neuesten Europäischen Völkerrechts, 7. Buch, 2. Capitel, § 5, S. 176 ff.

ferung oder Bestrafung nicht zulassen solle, in denen das gesamte Volk dem Souverän den Gehorsam versage oder ein Volk sich von einer anderen Macht für unabhängig erkläre. Hierbei nahm Moser das Verhalten Frankreichs, Spaniens und Preußens gegenüber den abgefallenen englischen Kolonien in Amerika zum Vorbild. [76]

Allerdings war auch diesen Ansätzen moderner Denkungsart der Begriff des politischen Vergehens als eines Deliktes mit eigenständigem Charakter fremd; denn noch bestanden die absoluten Monarchien Europas und die Anschauungen bezüglich der staatsbürgerlichen Gehorsamspflicht waren noch nicht durch die Umwälzungen von Revolution und Restauration so weit ausgehöhlt, daß ihnen eine allgemeingültige Bedeutung nicht mehr zukam.

E. DAS AUSLIEFERUNGSVERBOT BEI POLITISCHEN DELIKTEN IM MODERNEN RECHT [77]

Das Zeitalter der Revolutionen brachte die Ordnung staatlicher Wertvorstellungen ins Wanken. Die geistigen Auseinandersetzungen, die von der französischen Revolution ausgehend bald ganz Europa ergriffen und die Welt in zwei feindliche Lager schieden, stellten schließlich auch den Theoretikern die Relativität des Staatsgedankens vor Augen. Auf der einen Seite standen die Staaten, die die Ideen der demokratischen Staatsverfassung dem Prinzip autokratischer Herrschaft vorzogen, während auf der anderen Seite die Erhaltung oder Wiederherstellung der überkommenen Zustände gefordert wurde.

Beide Systeme beanspruchten für sich den Schutz des Strafrechts. Aber die Widersprüchlichkeit der Staatsauffassungen und die Umwälzungen des 19. Jahrhunderts, die alles Bestehende immer wieder aufs neue in Frage stellten, standen in solch krassem Gegensatz zu der von Grotius begründeten Universalitätsidee staatlichen Rechts, daß auch diese theologisch begründete Idee ihre Überzeugungskraft verlor.

Die Staatsgewalt stellte sich nämlich nicht mehr als etwas in sich Abgeschlossenes, von göttlicher Macht den Menschen Gegebenes dar, sondern sie wur-

---

76) J. J. Moser, Versuch des neuesten Europäischen Völker-Rechts, 6. Buch, 7. Capitel, S. 120 ff.; vgl. insbesondere § 13, S. 129 ff. (S. 142 f.).

77) Vgl. hierzu v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 130 - 184, der die Entwicklung des politischen Deliktes für die Zeit bis 1833 eingehend und ausführlich darlegt.

de als ein Objekt ideologischer Auseinandersetzung in das dynamische Leben des Profanen gezogen und so ihres Absolutheitsanspruches beraubt.

Aus diesem Grunde gebührte der staatlichen Macht auch nicht mehr der uneingeschränkte Schutz, den sie Jahrhunderte hindurch genossen hatte; und zum ersten Mal in der Geschichte der zwischenstaatlichen Rechtshilfe wurde die Frage nach Auslieferung oder Bestrafung eines Verbrechers gegen fremde Staatsgewalt von anderen Delikten gesondert betrachtet und unter der Bezeichnung "politisches Delikt" zum Problem des materiellen Strafrechts. [78]

Der Ausdruck "délit politique" war zur Zeit der Revolution in Frankreich aufgekommen, und er diente den französischen Politikern als legislatorischer Programmpunkt, ohne eine juristische Definition erhalten zu haben oder ein Begriff der Rechtssprache geworden zu sein. So war sein Gebrauch zunächst verschwommen, und er diente vor allem als Schlagwort, um auf die örtliche und zeitliche Beschränkung der staatlichen Strafjustiz hinzuweisen.

Besonders wurde aber hierbei an den Schutz der revolutionären Kräfte gegenüber der herkömmlichen Staatsgewalt gedacht. In diesem Sinne heißt es in der französischen Verfassung von 1793: "Le peuple francais donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté; il le refuse aux tyrans". (Art. 120).

Andererseits wurde aber die Idee des politischen Asyls gerade von den Gegnern der Revolution, den Royalisten, aufgenommen und in der Zeit der Schreckensherrschaft an den von der Revolution Verfolgten zuerst wirksam. In seinem 1802 erschienenen Werk "Législation primitive considérée dans les derniers temps par les seules lumières de la raison" forderte daher der kirchlich - reaktionäre Vicomte de Bonald: [79] "L'extradition ne doit pas être accordée pour les délits locaux et politiques; et si le droit d'asile n'est pas attaché aux temples, l'univers entier est un temple pour l'homme infortuné".

Diese Ideen waren allerdings zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch keines-

---

78) Einen Überblick bringen auch: Deere, Political offenses in the law an practice of extradition, American Journal of International Law, 1933, S. 247 ff.; Lammasch, Auslieferungspflicht und Asylrecht, S. 203 ff.; Mettgenberg, Das erste Verbot der Auslieferung politischer Verbrecher, Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 14, S. 237 ff.; Steffan, Das politische Asyl, in JW 1933, S. 2811.

79) Bonald, a.a.O., II, 17, 6.

wegs Allgemeingut des juristischen Denkens,[80] obwohl ein Teil der juristischen Literatur diese Gedanken der politischen Diskussion bald aufgriff; und so forderte Saalfeld in seinem "System des europäischen Völkerrechts" (erschienen 1809), daß bei der Frage nach Bestrafung oder Auslieferung fremder Verbrecher "vorzüglich auf die Natur des begangenen Verbrechens", also auf den Unterschied zwischen "Staats- und Privatverbrechen" Rücksicht genommen werden müsse.[81]

Diese Meinung wurde jedoch zunächst nicht von allen als richtig anerkannt, vielmehr bezeichnete v. Kamptz noch 1824 als allgemein anerkannten Grundsatz, daß "ganz besonders bei den Verbrechen, die gegen die Verfassung und Sicherheit des anderen Staates gerichtet seien", die Schuldigen unter dem Gesichtspunkt einer die ganze Welt umfassenden Strafjustiz an den verletzten Staat auszuliefern seien.[82]

Eine lebhafte Polemik entspann sich um diese Meinungsverschiedenheiten; und als der deutsche Publizist Görres nach Veröffentlichung seines Buches "Deutschland und die Revolution" wegen der Demagogenverfolgungen im Jahre 1819 nach Straßburg geflohen war und von dort aus in einem offenen Brief Frankreichs "hospitalité" als ein Recht für sich forderte, begannen auch die französische Presse und deutsche Publikationen sich des Problems in widersprechenden Artikeln anzunehmen.[83] Im Jahre 1823 entfachte auch das Verhalten der schweizerischen Behörden gegenüber den von Neapel und Piemont geflüchteten Aufständischen erregte Diskussionen in der europäischen Presse; und so sehr der "Österreichische Beobachter" die asylfeindliche Reaktion in der Schweiz lobte,[84] so sehr wurde

---

80) Jescheck vertritt die Ansicht, die Privilegierung der politischen Delikte habe erst nach der Juli-Revolution von 1830 eingesetzt (Jescheck, Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa, in ZStW 66, 1954, S. 533).

81) Saalfeld, Grundriß eines Systems des europäischen Völkerrechts (1809) § 22; vgl. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 144, Anm. 8.

82) v. Kamptz, Jahrb. XXIV, 19, vgl. 25, 60, 94.

83) v. Martitz, a.a.O., II, S. 148, Anm. 23 und 24.

84) "Nicht weniger verkehrt ist die durch denselben Irrtum erzeugte Meinung, daß es billig, menschlich und verdienstlich sei, politischen Verbrechern, wenn sie den Schauplatz ihrer unseligen Thätigkeit zu verlassen gezwungen sind, eine sichere Freistätte in fremden Ländern zu bereiten".
(Fr. Gentz in Österr. Beobachter vom 5. Feb. 1824). Vgl. Martitz, Intern. Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 150.

sie doch auch von anderer Seite entschieden angegriffen.[85]

Eine gründliche Zusammenfassung und Läuterung des Diskussionsstoffes brachte im Sinne ihrer Zeit die überall in der Literatur gelobte Dissertation "De deditione profugorum" (ersch. 1829) des Holländers H. Provó Kluit. Hier wurde klargestellt, daß die Befugnis zur Auslieferung flüchtiger Verbrecher zwar grundsätzlich in der naturalis libertas eines jeden Staates begründet sei, daß dieses Recht aber eine Schranke in den politischen Delikten[86] finde; denn bei politischen Vergehen, die meist nur Delikte des Orts, der Zeit und der Idee seien, widerspreche die Auslieferung der Menschlichkeit und den Geboten der Gerechtigkeit. Anders seien jedoch die Fälle des Mordes eines Staatsoberhauptes und des Aufstandes aus unehrenvollen und ungerechten Motiven gegen einen rechtmäßigen Herrscher zu beurteilen. Hier solle eine Auslieferung der Schuldigen nicht versagt werden, wenn das Ausland ein gerechtes Verfahren gewährleiste. Immerhin sei aber hier die Beurteilung sehr schwierig und daher müsse empfohlen werden, bei politischen Delikten grundsätzlich keine Auslieferung zu gestatten.

Diese Ansichten fanden zwar in der juristischen Literatur Europas ein starkes Echo; doch wurde bei den Erörterungen zunächst nicht beachtet, daß der Begriff des politischen im Gegensatz zu dem gemeinen Delikt noch keine genaue strafrechtliche Abgrenzung und Analyse erfahren hatte.[87] So blieb der Ausdruck "politisches Delikt" mehr Gegenstand der Rhetorik; und auch in den folgenden Jahrzehnten trat keine Änderung dieser Situation ein.[88]

Dies hinderte jedoch nicht, den Ausdruck in Gesetzen und Verträgen allenthalben zu benutzen. Das erste europäische Gesetz, das die spätere Entwicklung des Auslieferungswesens entscheidend beeinflußte, war das belgische Gesetz vom 1. Oktober 1833. Hier wurden die geistigen Errungenschaften der Aufklärung zum ersten Mal legislatorisch für das Auslieferungsrecht in einem europäischen Staat

---

85) Journal des Débats vom 18. und 20. Feb. 1824; vgl. v. Martitz, a.a.O.

86) Definition der politischen Delikte: "quae primario regiminis formam spectant".

87) Kohler, Intern. Strafr., S. 172; v. Martitz, a.a.O., II, S. 174.

88) Löwenfeld, Zeitschrift f. d. gesamte Strafrechtsw., V. (1885), S. 55; Teichmann, Revue de dr. intern., XI, 489; Rolin, daselbst, XVI, 152; v. Martitz, Intern. Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 174; vgl. auch Grützner, Auslieferungsverbot und Asylrecht, S. 596.

festgelegt. In Artikel 6 des belgischen Auslieferungsgesetzes heißt es: "Il sera expressément stipulé dans ces traités que l'étranger ne pourra être poursuivi ou puni pour aucun délit politique antéreur à l'extradition, ni pour aucun fait connexe à un semblable délit, ni pour aucun des crimes ou délits non prévus par la présente loi; sinon, toute l'extradition, toute arrestation provisoires sont interdites".[89]

Diese Grundsätze fanden während der Folgezeit fast in der ganzen Welt Anerkennung, und die Auslieferungsverträge und Gesetze des 19. und 20. Jahrhunderts enthielten in den meisten Fällen eine Bestimmung, die besagt, daß wegen politischer Delikte nicht ausgeliefert werden dürfe.[90]

Zur gleichen Zeit hatte sich aus dem Gesichtspunkt, daß der Staat seine eigenen Bürger zu beschützen und allein über ihre Bestrafung zu entscheiden habe, wieder das Prinzip entwickelt, daß der eigene Staatsangehörige von einer Auslieferung auszuschließen sei; so daß sich die Auslieferungsverträge auf die nichtpolitischen Verbrechen von Ausländern beschränkten.[91]

Ein besonderes Problem bei der Frage der Nichtauslieferung politischer Verbrecher bildeten die mit politischen Delikten verbundenen gemeinen Verbrechen, die sog. Geleitverbrechen. Der besondere Anlaß, der diese Frage in den Vordergrund rückte, war das im Jahre 1854 von den beiden Franzosen Jaquin auf französischem Staatsgebiet nahe der belgischen Grenze verübte Attentat auf Napoleon III. Die Attentäter flüchteten nach Belgien; und nach einigen Zwischenfällen verweigerte der cour d'appel zu Brüssel durch "avis" vom 19. Mai 1855 wegen des politischen Charakters der Tat die Auslieferung.[92]

Diese Gerichtsentscheidung hatte politische Spannungen mit Frankreich zur Folge. Die belgische Regierung, die für die Zukunft solche Konflikte ausschalten wollte, brachte daraufhin einen Gesetzentwurf über politische Attentate ein, der am 22. März 1856 verabschiedet wurde. Die zusätzliche Bestimmung zu dem Auslieferungsgesetz von 1833 lautete: "Ne sera pas reputé délit politique ni fait connexe à un semblable délit l'attentat contre la personne du chef d'un gouvernement étranger ou contre celle des membres de sa famille, lorsque cet attentat constitue le fait soit de meurtre, soit d'assassinat, soit

---

89) Kohler, Intern. Strafr., S. 173.

90) Finger, Das Strafrecht, S. 252 mit vielen Nachweisen.

91) Kohler, a.a.O., S. 170; v. Martitz, a.a.O., I, S. 239.

92) Hierzu ausführlich: v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, II, S. 371 ff.

d'empoisonnement".[93]

Wie schon das erste belgische Auslieferungsgesetz richtungweisend für die Praxis nahezu der ganzen Welt geworden war, so wurde auch dieses neue Zusatzgesetz für die Gesetzgebung [94] und für die weltweite Vertragspraxis [95] unter dem Schlagwort "Attentatsklausel" bedeutsam; und in der folgenden Zeit wurden die dargelegten Grundsätze allgemein beachtet und von den meisten Staaten angewandt.

Von der Einzelregelung der Attentatsklausel ausgehend wurden später noch weitergehende Bestimmungen geschaffen, die die Rechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens allgemein schützen sollten. So heißt es in dem schweizerischen Auslieferungsgesetz von 1892 in Art. 10: "Die Auslieferung wird indessen bewilligt, obgleich der Täter einen politischen Beweggrund oder Zweck vorschützt, wenn die Handlung, um derenwillen die Auslieferung verlangt wird, vorwiegend den Charakter eines gemeinen Verbrechens oder Vergehens hat. Das Bundesgericht entscheidet im einzelnen Falle nach freiem Ermessen über die Natur der strafbaren Handlung auf Grund des Tatbestandes".

Diese Entwicklung wurde von dem deutschen Recht nicht aufgegriffen, vielmehr beschränkt das deutsche Auslieferungsgesetz vom 23. Dezember 1929 die Auslieferung bei politischen Delikten grundsätzlich auf Taten, die sich als ein vorsätzliches Verbrechen gegen das Leben darstellen, es sei denn, daß sie im offenen Kampfe begangen sind (§ 3 Abs. 3).

Als eine weitere Ausnahme von dem Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Verbrecher wurde auch noch die sog. Anarchistenklausel zu Beginn des 20. Jahrhunderts in manche Verträge aufgenommen.[96] Hierbei ging man von dem Gedanken aus, daß der Anarchismus nicht eine Umwandlung der bestehenden politischen Ordnung in eine andere Gestaltung, sondern ein politisches Chaos

---

93) Kohler, Intern. Strafr. S. 177.

94) Luxemburgisches Auslieferungsgesetz vom 13.3.1870; Holländisches Auslieferungsgesetz vom 6.4.1875.

95) Kohler, a.a.O., S. 173 mit zahlreichen Nachweisen; André Weiss und Paul Louis-Lucas, in Bernard, Traité théorique et pratique de l'extradition, mit einer Liste der Auslieferungsverträge von 49 Staaten nach dem Stande vom 1. Januar 1890. Vgl. auch den Auslieferungsvertrag der Bundesrepublik Deutschland mit Frankreich vom 26.6.1953 (BGBl II S. 151).

96) Kohler, Intern. Strafr., S. 179.

wolle; und ein solches Bestreben sei in keinem Falle schutzwürdig. Diese Straftaten wurden daher auch vielfach nicht mehr zu den politischen Delikten gezählt.[97]

In der Praxis der deutschen Gesetzgebung kamen diese Gedanken allerdings nicht zum Tragen; vielmehr wurde wohl mit Recht befürchtet, daß eine solche Regelung die Privilegierung der politischen Delikte aushöhlen könnte, da jeder revolutionären Tendenz leicht der Vorwurf des Anarchismus gemacht werden kann. Einen letzten Versuch der Fruchtbarmachung dieses Gedankens - allerdings in einem anderen Rahmen und ohne Erfolg - unternahm M. E. Mayer bei den Vorarbeiten zur Strafrechtsreform 1906, indem er eine Erweiterung des Schutzes ausländischer Staatseinrichtungen im Hinblick auf die Anarchistengefahr befürwortete.[98] Durch das Auslieferungsgesetz von 1929 wurde der Begriff des politischen Delikts ohne Rücksicht auf die dargelegten Strömungen folgendermaßen definiert: "Politische Taten sind die strafbaren Angriffe, die sich unmittelbar gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates, gegen das Oberhaupt oder gegen ein Mitglied der Regierung des Staates als solches, gegen eine verfassungsmäßige Körperschaft, gegen die staatsbürgerlichen Rechte bei Wahlen oder Abstimmungen oder gegen die guten Beziehungen zum Ausland richten". (§ 3 Abs. 2).[99]

Hiermit war nun erstmalig für Deutschland durch ein Gesetz die Unsicherheit auf dem Gebiet des Schutzes auswärtiger politischer Ordnungen beseitigt, und die späteren Verträge, die sich im Rahmen dieses Gesetzes bewegten, enthielten keine Bestimmung mehr, wie sie noch der Vertrag zwischen Preußen und Rußland vom 13. Januar 1885 statuiert hatte, wo es hieß: "Der Umstand, daß das Verbrechen oder Vergehen, wegen dessen die Auslieferung verlangt wird, in einer politischen Absicht begangen ist, soll in keinem Falle als Grund dienen, um die Auslieferung abzulehnen".[100]

Durch das deutsche Auslieferungsgesetz von 1929 und nun auch noch durch Art. 16 Abs. 2 des Bonner Grundgesetzes wurde also der Schutz der ausländischen Staatsgewalt infolge der Gewährung politischen Asyls endgültig dem Extraditionsrecht entzogen.[101]

---

97) Kohler, a.a.O., mit weiteren Nachweisen.

98) M. E. Mayer in VDB I, S. 442.

99) Vgl. Heinrich Grützner, Auslieferungsverbot und Asylrecht, S. 596.

100) Kohler, Intern. Strafr., S. 176.

101) Die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 hatte in Art. 112 nur das Verbot der Auslieferung Deutscher enthalten.

Es kam nun ganz dem materiellen Strafrecht zu, die Lücke zu schließen, die das generelle Postulat nach politischem Asyl und dem Verbot der Auslieferung eigener Staatsangehöriger aufgerissen hatte.[102]

Wie schon der Fall Jacquin gezeigt hatte, konnte der Grundsatz, daß alle politischen Verbrecher von der Auslieferung ausgenommen sind, zu Spannungen zwischen den einzelnen Staaten führen und die gutnachbarlichen Beziehungen stören.[103] Wollte sich der Staat gegen solche Beeinträchtigungen absichern, so mußten Mindestschutzgarantien für die auswärtige Staatsgewalt aufgestellt werden; und da diese Garantien nicht mehr im Wege der Auslieferung möglich waren,[104] mußte das Inland seine guten Beziehungen zum Ausland durch Gesetze des materiellen Strafrechts gewährleisten. In diesem Sinne waren zum Beispiel die Vorschriften der §§ 102 ff. des deutschen Strafgesetzbuches von 1871 zu verstehen. Durch sie sollte im Wege eines Schutzes der fremden Staatsgewalt mittelbar ein Selbstschutz des deutschen Staates erreicht werden.[105]

Es kann also festgestellt werden, daß sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Akzente des strafrechtlichen Schutzes der auswärtigen Staatsgewalt dahingehend verschoben haben, daß durch das allenthalben aufgekommene Verbot der Auslieferung politischer Delinquenten und eigener Staatsangehöriger ein Schutz durch Auslieferung nicht mehr möglich war und zum Ausgleich für die durch diese Situation auftretenden Mängel die Lösung der Frage erstmals ausschließlich dem materiellen Strafrecht zugewiesen wurde.[106] Die genaue Ausgestaltung dieses Problems durch das materielle Strafrecht wird im folgenden zu behandeln sein.

---

102) Die einzige Ausnahme hiervon bildet der unpolitische Widerstand eines Ausländers gegen fremde Staatsgewalt.

103) Belgien stellte daraufhin in seinem Code pénal durch Gesetze von 1858 und vom 15. Oktober 1867 Angriffe gegen Leben und Freiheit eines fremden Staatsoberhauptes und actes hostiles qui exposent l'Etat à des hostilités unter Strafe. Diese Gesetzgebung kam also 4 Jahre nach dem Fall Jacquin.

104) Abgesehen wird hierbei von der vertraglich vereinbarten Attentatsklausel.

105) So die h. M.: v. Liszt, Die strafbaren Handlungen gegen ausländ. Staaten, in Martitz-Festschrift, S. 445; v. Bar, Das internationale Privat- und Strafrecht, S. 545; Pracht, Feindl. Handlungen gegen befreundete Staaten nach Reichsstrafrecht, S. 4; Maurach, Lehrbuch, BT, S. 514; weitere Literaturhinweise vgl. unten.

106) Vgl. hierzu Gerland, VDB I, S. 122.

F. DIE BESTRAFUNG WEGEN STÖRUNG DER KORREKTEN AUSLANDSBEZIEHUNGEN

I. DIE GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG

Als erstes Gesetzgebungswerk stellte das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 (Teil II, Titel 20, §§ 135, 136) die Verletzung des Völkerrechts wider fremde Staaten und die Beleidigung fremder Untertanen unter Strafe. Diese Maßnahmen wurden ausdrücklich getroffen, um eventuellen Repressalien des verletzten Staates vorzubeugen; die Verletzung oder Gefährdung der völkerrechtlichen Beziehungen zu fremden Staaten war das wesentliche Strafmoment.[107] Dem Allgemeinen Preußischen Landrecht folgte Frankreich mit seinem Code pénal von 1810. Hier wurde in Art. 84, 85 mit Strafe bedroht, wer durch feindliche, von der Regierung nicht gebilligte Handlungen den Staat der Gefahr einer Kriegserklärung aussetzte, oder wer durch solche Handlungen Repressalien gegen die französischen Staatsbürger hervorrief.[108] Das zu schützende Rechtsgut war also auch hier der Frieden.[109]

Dem Vorbild dieser beiden Gesetzgebungswerke schlossen sich in der Folgezeit die meisten Staaten Europas an. Im Gebiet des deutschen Bundes folgten: 1813 Bayern (Art. 306 Ziff. 2); 1814 Oldenburg (Art. 311 Ziff. 2); 1838 Sachsen (Art. 89); 1839 Württemberg; 1840 Braunschweig (§ 86); 1840 Hannover (Art. 128 A. 4); 1841 Hessen Frankfurt; 1841 Sachsen-Altenburg; 1845 Baden (§ 596); 1849 Nassau. Und am Ende des 19. Jahrhunderts hatten fast alle Kulturstaaten der Welt eine solche Gesetzgebung.[110]

---

107) Allgemeines Preußisches Landrecht, II. Teil, 20. Titel:
§ 135 "Wer das Völkerrecht gegen fremde Staaten, deren Oberhaupt und Gesandten verletzt, oder dieselben sonst beleidigt, gegen den soll die durch die That selbst verwirkte Strafe jedes mal geschärft werden".
§ 136 "Wer Beleidigungen fremder Unterthanen auch außerhalb Landes begeht, welche die hiesigen Unterthanen der Gefahr, daß von dem fremden Staate Repressalien wider sie gebraucht werden möchten, aussetzen, soll eben so, als wenn er das Verbrechen innerhalb Landes begangen hätte, gestraft werden".

108) Gerland, VDB Bd. I, S. 121.

109) Faustin-Helie, Théorie du Code pénal, tom. II, p. 59.

110) Vgl. hierzu Gerland, VDB Bd. I, S. 150 ff. Eine Ausnahme bildete England. Gerland a.a.O. S. 159 bezeichnet dies als eine rudimentäre Erscheinung.

Richtungweisend für die Fassung des deutschen Strafgesetzbuches von 1871 war die Ausgestaltung, die 1851 das preußische Strafgesetzbuch in seinem Titel: "Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten" gebracht hatte. In den Paragraphen 78 bis 81 dieses Gesetzes wurden Handlungen bei verbürgter Gegenseitigkeit unter Strafe gestellt, die ein Preuße im In- oder Auslande und ein Ausländer im Inland gegen befreundete Staaten beging. Als strafbare Handlungen waren im § 78 der Hochverrat,[111] und im § 79 die Beleidigung eines Staatsoberhauptes und im § 80 die Gesandtenbeleidigung genannt.

Die gleiche Systematik brachte in Anlehnung an dieses Gesetz das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich von 1871. In den §§ 102 - 103 dieses Gesetzes wurde auch unter der Überschrift: "Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten" auf die Tatbestände der §§ 78 - 81 des preußischen Strafgesetzbuches zurückgegriffen. Nachträglich wurde dann mit Gesetz vom 26. Februar 1876 der § 103 a eingeführt, durch den auch noch die ausländischen Autoritätszeichen geschützt wurden.[112]

Die Entwürfe von 1919, 1925 und 1927 gingen, wie es in der rechtsgeschichtlichen Entwicklung liegt, davon aus, daß die guten Beziehungen des eigenen Staates zum Ausland als das geschützte Rechtsgut bei den fraglichen Bestimmungen anzusehen seien. Diese Überzeugung kam in den Überschriften für die entsprechenden Abschnitte (z. B. "Störung der Beziehungen zum Ausland") klar zum Ausdruck. In ähnlicher Weise wollten auch schon die Entwürfe von 1843 zum Preußischen Strafgesetzbuch die §§ 78 ff. mit folgender Überschrift versehen: "Gefährdung des preußischen Staates in seinen Verhältnissen zu anderen Staaten".

Auch die Lehre, die zu den Vorschriften der §§ 102 ff. StGB Stellung nahm, vertrat überwiegend die Auffassung, daß das geschützte Rechtsgut die freundschaftlichen Beziehungen zu den ausländischen Staaten waren, also ein Selbstschutz des Staates bezweckt wurde und nur mittelbar ein Schutz der auswärtigen

---

111) Wer "gegen einen der Deutschen Staaten oder dessen Regenten eine Handlung vornimmt, welche, wenn er sie gegen den König oder den Preußischen Staat verübt hätte, als eine hochverrätherische anzusehen sein würde, ist ... zu bestrafen. Dieselbe Strafe tritt ein, wenn die Handlung gegen einen andern Staat gerichtet ist, in welchem nach publizirten Verträgen oder Gesetzen die Gegenseitigkeit verbürgt ist". (§ 78 Preuß. StGB).

112) RGBl. 1876, S. 25.

Gemeinwesen selbst erreicht werden sollte.[113]

Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches wurden durch das Gesetz Nr. 11 des Alliierten Kontrollrats über die Aufhebung einzelner Bestimmungen des deutschen Strafrechts vom 30. Januar 1946 [114] die bis dahin geltenden §§ 102, 103 StGB aufgehoben. Hierdurch wurde dem deutschen Strafrecht die Befugnis entzogen, sich der außenpolitischen Belange des Staates anzunehmen; das deutsche Recht war also nicht mehr berufen, die guten Beziehungen seines Staates zum Ausland zu schützen. Diese Haltung des Alliierten Kontrollrats drückte sich schon in der Proklamation Nr. 2 Abschnitt III vom 20. September 1945 aus,[115] in der bestimmt wurde, daß die Alliierten alle Fragen regeln, die Deutschlands Beziehungen mit anderen Ländern betreffen, und daß der Kontakt mit ausländischen Staaten nur den Alliierten vorbehalten sei. Damit war dem deutschen Staat die Möglichkeit genommen, außenpolitisch tätig zu werden. So war es nur folgerichtig, wenn der Kontrollrat durch sein Gesetz Nr. 11 die Bestimmungen aufhob, die hochverräterische Handlungen gegen das Ausland (§ 102 StGB) und die Beleidigung ausländischer Landesherren (§ 103 StGB) unter Strafe stellten; denn zu schützende freundschaftliche Auslandsbeziehungen bestanden nicht mehr, bzw. sie waren den deutschen Staatsorganen verboten.[116]

---

113) So u. a.: v. Liszt, Die strafbaren Handlungen gegen ausländische Staaten in den Strafgesetzentwürfen der Gegenwart, in Martitz-Festschrift, S. 445; Gerland, VDB Bd. I, S. 205; Binding, Lehrbuch, II, S. 374, 501; Frank, Kommentar, Vorbem. zu § 102; Goltdammer, Die Materialien zum Strafgesetzbuch für die preußischen Staaten, Bd. II, S. 93; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 346 ff.; Nagler in Festgabe für Heilborn, S. 40 f.; v. Beling, ZgStrW 17, S. 327 f.; Kohler, Intern. Strafr., S. 93; v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 277; Mohrus, Widerstand gegen die ausw. Staatsgewalt, S. 22; Häberlin. Grundsätze des Kriminalrechts, II, S. 49 ff.; Berner, Wirkungskreis des Strafgesetzes, S. 86, S. 139; Bar, Das intern. Privat- und Strafrecht, S. 545; vgl. auch Donnedieu de Vabres, Les Principes modernes, S. 117.

114) Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 3, S. 55.

115) Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 1, S. 9.

116) Jescheck, in Rittler-Festschrift S. 276, betrachtet diese Maßnahme des Kontrollrats unter dem Gesichtspunkt, daß man das deutsche Recht nicht für würdig erachtet habe, sich um den Schutz des Auslandes zu bemühen.

Erst im Jahre 1953 wurden die Vorschriften zum Schutze ausländischer Staatsgewalt in der heute geltenden Form durch das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz wieder eingeführt. Hierbei kam man auf den Hochverratsschutz für das Ausland, wie er durch § 102 StGB in der Fassung vor 1946 bestanden hatte, nicht zurück, sondern es wurde in der entsprechenden Vorschrift (§ 102 StGB) nur der Angriff auf ausländische Staatsoberhäupter und Gesandte unter Strafe gestellt. Der Hochverratsschutz für ausländische Staaten wurde mit der Begründung fallengelassen, es könnte wegen veränderter politischer und staatsrechtlicher Verhältnisse eine solche Vorschrift zum Schutze von nicht schützenswerten Systemen führen.[117] Im übrigen kam bei den Beratungen im Bundestag [118] und in der amtlichen Begründung des Entwurfs zum Ausdruck, daß es Sinn und Zweck der §§ 102 ff. StGB sei, die Herstellung und Aufrechterhaltung freundschaftlicher internationaler Beziehungen zu gewährleisten. Die Bundesrepublik Deutschland dient also mit diesen Normen ihren eigenen Interessen.[119]

II. RECHTSVERGLEICHENDE BETRACHTUNG

Die geschichtliche Entwicklung der Strafnormen zum Schutze ausländischer Gemeinwesen verlief in den außerdeutschen Staaten im wesentlichen gleichartig. Es handelt sich bei dieser Gesetzgebung um ein verhältnismäßig junges Produkt der Strafrechtspflege, das als Reaktion auf das allenthalben aufgekommene Verbot der Auslieferung politischer Delinquenten und eigener Staatsbürger zu verstehen ist.

Die meisten Gesetzgebungswerke des Auslandes gehen bei den Staatsschutzbestimmungen für fremde Mächte ebenso wie das geltende deutsche Recht von dem Friedensschutz für den eigenen Staat aus.[120]

Sehr deutlich kommt der Gedanke des Selbstschutzes im italienischen Recht zum Ausdruck. In art. 224 des Codice penale werden feindliche Handlungen gegen ein ausländisches Gemeinwesen unter Strafe gestellt, wenn dadurch

---

117) Abg. Dr. Schneider, Verhandl. d. Dt. Bundestages, Sten. Berichte Bd. 16, S. 12994.

118) Abg. Dr. Dehler, Verh. d. Dt. Bundestages, a.a.O., S. 12016.

119) Verhandl. d. Dt. Bundestg., A.z.d.St.B., 6. Teil, Drucksache Nr. 1307, S. 39.

120) Vgl. zu diesem Kapitel als Quellen: Schönke, Die strafrechtlichen Staatsschutzbestimmungen des Auslandes; und die Sammlung Außerdeutscher Strafgesetzbücher.

der italienische Staat einer Kriegsgefahr ausgesetzt wird, oder die Beziehungen zu einer ausländischen Regierung gestört werden, oder die Gefahr von Repressalien für italienische Staatsbürger herbeigeführt wird. Eine Strafschärfung ist für die Fälle vorgesehen, bei denen es gemäß Abs. 1 des art. 224 Codice penale durch die feindlichen Handlungen tatsächlich zum Kriege kommt, oder bei denen gemäß Abs. 2 der Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Folge des Deliktes ist oder die Repressalien bzw. Vergeltungsmaßnahmen gegenüber italienischen Staatsbürgern auslösen.

Neben diesen Bestimmungen, die eine konkrete Gefährdung der korrekten Auslandsbeziehungen voraussetzen, enthält der italienische Codice penale Vorschriften, die den §§ 102 - 104 des deutschen Strafgesetzbuches entsprechen. In art. 295 Codice penale werden Anschläge gegen ausländische Staatsoberhäupter oder beglaubigte Vertreter (art. 298 C.p.), die sich im Inland aufhalten, bei verbürgter Gegenseitigkeit unter Strafe gestellt. Die folgenden Artikel (art. 296 - 299 C.p.) schützen Freiheit und Ehre fremder Staatsoberhäupter oder der Chefs diplomatischer Vertretungen und die Flaggen bzw. die Hoheitszeichen des Auslandes.

Auch das Strafrecht der Schweiz wird von dem Gedanken beherrscht, daß die Wahrung des eigenen Interesses an guten oder wenigstens korrekten Beziehungen zum Ausland oberstes Prinzip ist.[121] Als weiterer Grundsatz wirkte das schweizerische Neutralitätsgebot prägend auf die Gesetzgebung; und unter dem Titel "Störung der Beziehungen zum Ausland" sind die Strafnormen zusammengefaßt, durch die die beiden Interessen (korrekte Beziehungen zum Ausland und Neutralität) gewahrt werden.

Die erste Gruppe der Tatbestände des 16. Titels befaßt sich mit der Beleidigung fremder Staaten bzw. zwischenstaatlicher Organisationen (Art. 296, 297 Schw. StGB) und mit tätlichen Angriffen auf fremde Hoheitszeichen (Art. 298 Schw. StGB).

Eine zweite Gruppe stellt die Verletzung fremder Gebietshoheit unter Strafe (Art. 299 Schw. StGB). Betroffen werden von dem Tatbestand der Ziffer 1 des Art. 299 Schw. StGB Ausfälle von der Schweiz aus auf fremdes Staatsgebiet und Übergriffe durch Beamte. Ziffer 2 des Art. 299 Schw. StGB entspricht dem § 102 des deutschen Strafgesetzbuchs in der Fassung vor 1946: Hier wird der Versuch mit Strafe bedroht, vom Gebiete der Schweiz aus mit Gewalt eine fremd-

121) Hafter, Schweizerisches Strafrecht, BT, zweite Hälfte, S. 762, mit vielen Literaturnachweisen.

staatliche Ordnung zu stören.

Als dritte Deliktsgruppe ist der stark ausgeprägte Neutralitätsschutz in den Artikeln 300 und 301 Schw. StGB zusammengefaßt. Die Schweiz will mit dieser Gesetzgebung ihren schon durch den Wiener Kongreß von 1814 und durch die Pariser Konferenz von 1815 anerkannten Staatsgrundsatz der dauernden Neutralität sichern.[122] Aus diesem Gesichtspunkt sind unter Strafe gestellt: Feindseligkeiten vom Gebiet der Schweiz aus gegen einen kriegführenden Staat oder gegen fremde Truppen, die in der Schweiz ausnahmsweise zugelassen sind (Art. 300 Schw. StGB) und ferner der militärische Nachrichtendienst für eine fremde Macht zum Nachteil eines anderen fremden Staates (Art. 301 Schw. StGB).

Die gesetzgebung Österreichs erweckt den Anschein, als seien hochverräterische Unternehmungen gegen fremde Staaten durch den § 66 Österr. StG als eine Störung der öffentlichen Ruhe mit Strafe bedroht. Jedoch besteht als objektive Bedingung der Strafbarkeit die streng formale Voraussetzung, daß die fremde Macht nur dann geschützt wird, wenn sie durch Gesetz oder Vertrag die Gegenseitigkeit verbürgt hat, und dies in Österreich gesetzlich kundgemacht ist.[123] Diese Voraussetzung trifft zur Zeit gegenüber keinem fremden Staat zu,[124] und daher hat dieses Gesetz keinerlei praktische Bedeutung.

Auch auf dem Wege über eine weite Auslegung des § 68 Österr. StG, durch den der Widerstand gegen die Obrigkeit unter Strafe gestellt wird, hat man der fremden Staatsgewalt keinen Schutz zugestanden, sondern die Lehre beschränkt die Anwendung dieser Vorschrift auf österreichische obrigkeitliche Organe.[125] Eine Ausnahme wird lediglich für ausländische Beamte gemacht, die auf Grund eines Staatsvertrages (Zollkartell, Nacheilevertrag und dgl.) berechtigt sind, auf österreichischem Staatsgebiet Amtshandlungen vorzunehmen.[126]

Griechenland hat eine sehr umfassende Gesetzgebung zum Schutz fremder Staatsgewalt. So werden der Hochverrat gegen einen fremden Staat, mit

---

122) Hafter, Schweizerisches Strafrecht, BT, zweite Hälfte, S. 777.

123) Diese Fassung entpricht dem § 78 Preuß. StGB von 1851. Vgl. Anm. 110.

124) Rittler, Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, 2. Bd. Besond. T., S. 348. Soweit ich sehe, konnte § 66 Österr. StG wegen dieser Voraussetzung noch nie angewandt werden.

125) Rittler, a.a.O., S. 372.

126) Rittler, a.a.O., S. 273.

dem Griechenland friedliche Beziehungen unterhält, sowie Gewalttaten und Beleidigungen gegen ein fremdes Staatsoberhaupt nach griechischem Recht bestraft (Art. 153 Griech. StGB). Diese Delikte brauchen nicht einmal von griechischem Boden aus begangen worden zu sein; allerdings wird vorausgesetzt, daß der Täter Grieche ist (Art. 5 - 8 Griech. StGB), und es wird die Gegenseitigkeit der Strafverfolgung verlangt. Bei einer Begehung der Tat im Inland wird aber das Delikt sogar auch ohne die verbürgte Gegenseitigkeit und von Amts wegen verfolgt (Art. 153 Abs. 2 Griech. StGB). Die in dem Kapitel folgenden Artikel enthalten den üblichen Schutz der diplomatischen Vertreter (Art. 154 Griech. StGB) und der Hoheitszeichen (Art. 155 Griech. StGB) vor Beschimpfungen. Zum Schutz der Neutralität dient ein Blankettgesetz (Art. 156 Griech. StGB), das in Kriegszeiten durch aktuelle Verbotsnormen ausgefüllt werden kann.

Keine Besonderheiten bietet das türkische Recht; hier sind nur Vergehen gegen fremde Staatsoberhäupter (Art. 164 Türk. StGB), ausländische Hoheitszeichen (Art. 165 Türk. StGB) und amtierende Gesandte (Art. 166 Türk. StGB) bei verbürgter Gegenseitigkeit unter Strafe gestellt.

In Spanien erscheinen die Delikte gegen die auswärtige Staatsgewalt in zwei verschiedenen Kapiteln.

Unter der Überschrift: "Verbrechen, die den Frieden oder die Unabhängigkeit des Staates gefährden" werden "ungesetzliche oder unbefugte Handlungen" bestraft, die Repressalien oder eine Kriegsgefahr herbeiführen (Art. 127 Span. StGB). Es wird bei dieser Vorschrift besonders deutlich, daß Schutzobjekt nur der eigene Staat ist; denn der spanische Gesetzgeber hat die strafbaren Handlungen selbst nicht beschrieben, insbesondere hat er das wohl geeigneteste Delikt zur Erreichung einer Kriegsgefahr, nämlich den Hochverrat gegenüber einem anderen Land nicht ausdrücklich genannt. Statt dessen wird auf den Erfolg der Handlung abgestellt.[127)]

In einem anderen Kapitel werden unter dem Titel "Verbrechen gegen das Völkerrecht" die nach spanischer Dogmatik eigentlichen Schutzbestimmungen für fremde Länder zusammengefaßt; doch zeigen auch diese Normen deutlich das vorwiegende Interesse des spanischen Staats an der Sicherung seiner korrekten

---

127) Ebenso verfährt Portugal: In seinem Art. 148 Código penal português sind Handlungen unter Strafe gestellt, die das Inland Vergeltungsmaßnahmen durch ausländische Mächte aussetzen; und in den Artikeln 159, 160 werden die Beleidigung und der Angriff auf ausländische Würdenträger pönalisiert.

Auslandsbeziehungen. So genießen fremde Staatsoberhäupter und diplomatische Vertreter (Art. 136, 137 Span. StGB) nur während eines offiziellen Aufenthaltes in Spanien den besonderen Schutz des Strafrechts.

In Frankreich ist die öffentliche Beleidigung ausländischer Staatsoberhäupter und diplomatischer Vertreter durch Art. 36, 37 des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Freiheit der Presse unter Strafe gestellt.[128)] Neben diesem Gesetz sieht der Code pénal in Art. 86 Abs. 3 vor, daß durch Verordnung des Ministerrats die Bestimmungen über Delikte gegen die äußere Staatssicherheit auch zum Schutz für die Staaten ausgedehnt werden können, die mit Frankreich verbündet oder befreundet sind. Von dieser Bestimmung wurde durch die Verordnung vom 11. Juli 1952 Gebrauch gemacht, kraft deren die Strafvorschriften über die äußere Staatssicherheit auch auf Taten Anwendung finden, die zum Nachteil der Signatarmächte des Atlantikpakts begangen werden. Dieser Rechtszustand entspricht - allerdings nicht ganz - dem in Deutschland, wo durch Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes von 13. Juni 1957 eine entsprechende, aber enger gefaßte Vorschrift geschaffen wurde.

Belgien dehnt auch die Strafgesetze zum Schutz der äußeren Sicherheit auf seine Bundesgenossen aus, doch ist diese Bestimmung, wie der entsprechende Tatbestand des italienischen Rechts (Art. 268 C. p.), auf den Kriegszustand beschränkt (Art. 117 Belg. Code pénal). Im übrigen trägt der belgische Code pénal einen ähnlichen Charakter wie die Strafgesetzbücher der Schweiz und Italiens. Die Normen zum Schutze der korrekten Auslandsbeziehungen und zur Sicherung belgischer Neutralität sind in den Artikeln 122 a, 123 Code pénal festgelegt. So wird der militärische Nachrichtendienst im Interesse und zum Nachteil fremder Nationen bestraft (Art. 122 a C. p.); die guten Beziehungen zum Ausland sollen dadurch gewährleistet werden, daß derjenige bestraft wird, der durch feindliche, von der Regierung nicht gebilligte Handlungen den Staat Feindseligkeiten von Seiten einer fremden Macht aussetzt (Art. 123 C. p.).

Die Normen des niederländischen Strafgesetzbuches sind, ohne Besonderheiten zu bieten, auf den zu schützenden Personenkreis ausgerichtet. Es sind Beleidigungen diplomatischer Vertreter und Anschläge (sowie Beleidigungen) auf regierende Fürsten und Oberhäupter befreundeter Staaten unter Strafe gestellt (Art. 115 - 119 Niederl. StGB).

---

128) Vgl. hierzu Donnedieu de Vabres, Les Principes modernes du Droit pénal international, S. 118.

In Norwegen und Schweden dienen die Strafnormen zum Schutz fremder Staatsoberhäupter, diplomatischer Vertreter und der Hoheitszeichen auswärtiger Mächte (§§ 95, 96 Norweg. Allgem. bürgerl. StGB; Kapitel 8 § 8 Schwed. StGB) ebenso wie in den schon behandelten Rechtsordnungen dem Interesse des eigenen Staates.[129] Dies kommt im norwegischen und schwedischen Recht dadurch zum Ausdruck, daß die Delikte in den Abschnitten über die Straftaten gegen die äußere Sicherheit des Staates aufgenommen wurden. Das schwedische Strafgesetzbuch enthält neben diesen Bestimmungen noch zum Schutz der Neutralität Normen, die Nachrichtentätigkeit zum Nachteil fremder Staaten auf schwedischem Boden verbieten (Kapitel 8, § 7 Schwed. StGB).

Das dänische Strafgesetzbuch enthielt früher wie die meisten europäischen Gesetzbücher Bestimmungen zum Schutz befreundeter Regenten und deren Gesandten vor Beleidigungen und Tätlichkeiten (§§ 82 - 84 Allgem. Bürgerl. StGB für das Königreich Dänemark vom 10. Februar 1866). Das moderne dänische Recht aber hat diese Bestimmungen fallengelassen, und es gewährt seinen Schutz unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der eigenen äußeren Sicherheit nur noch verbündeten Staaten im Kriegsfall (§ 99 Dän. StGB).

Die überseeischen Staaten nehmen bei der Behandlung ausländischer Staatsinteressen teilweise eine Sonderstellung ein. So findet sich bei einer Reihe von Staaten keinerlei gesetzgeberische Regelung der Frage, andere dagegen haben ähnliche Normen geschaffen wie die europäischen Gesetzgeber.

Nach europäischem Vorbild regeln die Strafgesetzbücher von Argentinien und Costa Rica den Schutz ihrer Auslandsbeziehungen. Die Gesetze dieser beiden Staaten sind sich sehr ähnlich, und so bringen sie unter der gleichen Überschrift ("Straftaten, die den Frieden oder das Ansehen der Nation gefährden") Tatbestände zum Schutz vor Repressalien oder einer Kriegserklärung und zur Sicherung der Neutralität (Art. 349 - 353 Costa Rica StGB; Art. 219 - 221 Argent. StGB). Außerdem wird in Argentinien derjenige bestraft, der von argentinischem Boden aus Handlungen unternimmt, die darauf abzielen, die Regierung eines anderen amerikanischen Staates zu stürzen (Art. 4 des Gesetzes vom 15. Januar 1945 über die Unterdrückung der Straftaten gegen die Sicherheit des Staates).

Auch Japan hat zum Schutz seiner internationalen Beziehungen eine Gesetzgebung europäischen Musters. Es sind die Beleidigung eines fremden Landes

---

129) Weyhenmeyer, in Materialien zur Strafrechtsreform, Bd. 2, S. 4.

bzw. dessen Hoheitszeichen und der ohne obrigkeitliche Erlaubnis geführte Krieg gegen fremde Staaten unter Strafe gestellt (§§ 92 - 94 Japan. StGB).[130]

Indien bestraft feindliche Handlungen gegen asiatische Mächte, mit denen Indien in Frieden lebt (Sect. 125 des Strafgesetzes von 1860 nach dem Stande von 1951).

Australien schützt jedes zivilisierte Land vor umstürzlerischen Vereinigungen bzw. vor einer darauf abzielenden Propaganda, die von australischen Staatsbürgern betrieben wird (Crimes Act No. 9, 1926, Sect. 17, Teil II a, Sect. 30 A Abs. 1 a II, Sect. 30 b).

Besondere Beachtung verdient die Gesetzgebung Rußlands. Geprägt von den Gedanken des kommunistischen Manifests, wird hier der Schutz fremder Staatsgewalt von der Ebene nationalen Denkens in die Sphäre der Überstaatlichkeit gehoben; denn der Arbeiter hat kein Vaterland, und daher kann er auch keinen Hochverrat im herkömmlichen Sinne begehen. Das Vaterland des Arbeiters ist die Klasse, und aus diesem Grunde gibt es für den Kommunisten nicht den Verrat an einem speziellen Nationalstaat, sondern nur den Verrat an der Klasse. Der Klassenverrat ist überall möglich, er ist nicht an Staaten gebunden. Ein Gemeinwesen aber, das als Staat der Werktätigen die internationalen Interessen der kommunistischen Partei wahrnimmt, verdient daher auch den Schutz durch alle Länder der Werktätigen. So werden in Rußland "kraft der internationalen Solidarität der Interessen der Werktätigen" gegenrevoluntionäre Handlungen "auch dann, wenn sie gegen einen anderen - der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken nicht angehörenden - Staat der Werktätigen" begangen werden, nach russischem Recht bestraft (Art. 58 ^{1} des StGB der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjet-Republik).

Aber nicht alle sog. sozialistischen Staaten haben die gleichen Bestimmungen wie das russische Recht. So enthält zum Beispiel das Jugoslawische Strafgesetzbuch nach der vielfach üblichen Art nur einen Schutz fremder Staaten oder internationaler Organisationen bzw. deren Repräsentanten vor Beleidigungen (Art. 175, 176 Jugosl. StGB). Allerdings ist als Korrektiv dieser allgemein gehaltenen Bestimmung zur Verfolgung solcher Taten die Genehmigung des Justizministers erforderlich, der nach den Gesichtspunkten der Opportunität entscheiden kann und damit die Möglichkeit hat, der jeweiligen politischen Lage Rechnung zu tragen.

---

130) Der Vorentwurf eines Japanischen Strafgesetzbuches vom 20. Dez. 1961 sieht in seinen §§ 140, 142 die gleichen Normen wieder vor.

G. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSWERTUNG DER GESCHICHTE UND RECHTSVERGLEICHUNG

Schon 1862 stellte von Bar in seinem Werk "Das internationale Privat- und Strafrecht" den Satz auf, daß eine einheitliche Staatsidee zu dem Postulat der Auslieferung oder Bestrafung fremder Staatsverbrecher führe.[131] Die sozialistischen Staaten unter Führung der UdSSR geben eine Bestätigung für diesen Gedanken, indem sie, von einer einheitlichen Ideologie ausgehend, den ihnen folgenden Systemen ihren uneingeschränkten Schutz gewähren. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, daß es im Interesse der UdSSR liegt, die "Staaten der Werktätigen" auch durch einen umfassenden Rechtsschutz in ihrem Bestand zu sichern, um der Idee der kommunisitischen Weltrevolution zum Siege zu verhelfen.[132]

Demgegenüber besitzen die übrigen Länder der Erde keine durchgehende einheitliche Staatsidee, denn sie umfassen sowohl Monarchien und Diktaturen als auch die verschiedensten Arten von Demokratien; und gerade diese Zersplitterung der Anschauungen über die politische Struktur eines Gemeinwesens hatte zur Zeit der französischen Revolution zu einem Denken geführt, das in den meisten Fällen nicht über die eigenen Landesgrenzen hinaussah.

Obgleich das letzte Jahrhundert einschneidende politische Umwälzungen brachte, beruht die Gesetzgebung der nicht-sozialistischen Staaten in Europa auf zwei Gesetzgebungswerken, deren Gedankengut den Anschauungen des 18. Jahrhunderts entnommen ist. So ist die erste gesetzgeberische Regelung auf diesem Gebiet, nämlich die Bestimmung des Allgemeinen Preußischen Landrechts von 1794, noch fast unverändert in den Ländern deutschen Einflusses, nämlich der Schweiz, den Niederlanden und den Nordischen Ländern erhalten geblieben, während die Bestimmungen des französischen Code pénal von 1810 ihren deutlichen Niederschlag in Belgien, Italien und Spanien gefunden und bis heute erhalten haben.

---

131) v. Bar, a.a.O., S. 597; an anderer Stelle vertritt er ebenfalls die Ansicht, daß Handlungen gegen fremde Staaten den Angriffen gegen den eigenen Staat gleich oder beinahe gleich gestellt werden können, "wenn der Staat mit dem verletzten Staat in einer engen und dauernden Verbindung steht" (Bar, a.a.O., S. 546).

132) Es ist bemerkenswert, daß dieser Schutz schon zu einem Zeitpunkt statuiert würde, als die Sowjetunion noch das einzige sozialistische Land der Erde war.

Wie vor über hundert Jahren besitzen die Staaten der westlichen Hemisphäre also Straftatbestände, die einem Interesse entspringen, das die Furcht vor politischen Verwicklungen begründet hat; oder sie nehmen eine noch antiquiertere Haltung ein [133] und lehnen die Bestrafung ausländischer politischer Delinquenten grundsätzlich ab, da sie die Belange der anderen Staaten nicht für schützenswert halten und eine Verschlechterung der Auslandsbeziehungen aus ihrem Verhalten nicht zu befürchten ist.

Nur vereinzelt ist ein festerer Zusammenhalt der Staaten gegen umstürzlerische Unternehmungen zu finden. So bilden die Normen, die auf Grund der Bestimmungen des Nordatlantik-Paktes in Deutschland durch den Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes vom 13. Juni 1957 [134] und in Frankreich durch die Verordnung des Ministerrats vom 11. Juli 1952 geschaffen wurden, eine Ausnahme von der Gesetzgebung kleinstaatlicher Interessenpolitik.

Jedoch ist es fraglich, ob diese Bestimmung schon eine neue Richtung des deutschen Rechtsdenkens darstellt, d. h. ob sie aus der Überzeugung einer rechtsstaatlichen Notwendigkeit, oder mehr nur aus der Verpflichtung des Vertragswerkes [135] erwachsen ist. Die Zukunft wird erst deutlich zeigen, ob es wirklich schon der Entwicklung des deutschen Rechts entspricht, daß der Schutz gegen Staatsfeinde auch fremden Ländern zu gewähren ist. Jedenfalls hat diese Überzeugung ihren Niederschlag im geltenden Strafgesetzbuch bisher noch nicht gefunden. [136] Es ist indessen der Hochverratsschutz des § 102 des Strafgesetzbuches in der Fassung vor 1946 durch das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz nicht wieder eingeführt worden, und auch der neueste Entwurf eines Strafgesetzbuches sieht eine solche Bestimmung nicht vor.

Wird diese Situation unter dem Gesichtspunkt betrachtet, ob sie einen Rückschritt oder eine Weiterentwicklung des Rechts darstellt, dann können die Ergebnisse und Aufschlüsse der Geschichte und Rechtsvergleichung als Hinweise dienen, die für die heutige Zeit jedoch nur einen mittelbaren Maßstab darstellen.

Der historische Überblick hat zwar gezeigt, daß eine Rechtslage, wie sie heute in Deutschland besteht, schon zur Zeit des ALR von 1794 existierte. Den-

---

133) Vgl. Anm. 109.

134) BGBl 1957, I, 1, S. 601.

135) Hierfür spricht die Bestimmung des Art. 12 Abs. 3 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes.

136) Anderer Ansicht ist Dreher (JZ 1953, S. 426), der auf den Wortlaut der Überschrift des 4. Abschnittes des geltenden StGB abhebt.

noch wäre - von dieser Tatsache ausgehend - der Schluß, daß die Schaffung einer ähnlichen Rechtslage einen Rückschritt bedeute, voreilig; denn eine Modifizierung der politischen und staatsrechtlichen Verhältnisse kann die Änderung der Gesetzgebung dahingehend nötig gemacht haben, daß eine Rechtslage einzuführen war, die derjenigen von 1794 entspricht, um gerade den modernen Anforderungen des politischen Lebens gerecht zu werden.

Es kommt also bei der Beantwortung der Frage, ob die Abschaffung des Hochverratsschutzes und die geltenden Vorschriften des Strafgesetzbuches bezüglich der ausländischen Staatsgewalt zeitgemäß sind, entscheidend auf die politische und staatsrechtliche Struktur der gegenwärtigen Staatengemeinschaft an; denn aus ihrem Charakter ergibt sich, welches Interesse das Inland an der Verfolgung fremder Staatsverbrecher haben könnte. Wie sich nämlich gezeigt hat, sind immer die eigenen Interessen des Staates maßgebend und entscheidend, und nur wenn eine solche Anteilnahme an den Belangen fremder Staaten besteht, darf das Ausland den Schutz seiner Staatsgewalt erwarten.

Das Interesse an der Verfolgung der Delikte gegen ausländische Staaten kann verschiedene Gründe haben.

Zur Zeit des römischen Imperiums waren die Gründe in dem universellen Machtanspruch Roms zu finden. Die kleinen Staaten trugen daher der Furcht vor Vergeltungsmaßnahmen dieser Übermacht dadurch Rechnung, daß sie der fremden, römischen Staatsgewalt ihren Schutz gewährten.

Im Mittelalter, als keine starke Vormachtstellung eines einzelnen Staates vorhanden war, bestraften die Landesherren die fremden Staatsverbrecher oder lieferten sie aus nach dem Grundsatz "do ut des"; hier lag das Interesse des auslieferndn oder bestrafenden Staates in dem Bestreben, die guten Beziehungen zu seinem Nachbarn zu pflegen, damit dieser ihm den gleichen Schutz zukommen ließe.

Von diesen Gegebenheiten ausgehend kam die Lehre des Naturrechts zu einer religiösen Herleitung der Forderung nach "dedere aut punire". Die Gleichartigkeit der staatlichen Systeme und die christliche Überzeugung, daß alle Staatsgewalt von Gott abgeleitet sei, machten es möglich, den absoluten Schutz für die Staatsgewalt zu fordern.

Erst als im Zeitalter der Aufklärung und Revolutionen die transzendentale Begründung der Staatsgewalt an Überzeugungskraft verloren hatte und man daraufhin die Auslieferung der Staatsverbrecher schlechthin verbot, mußten die Staaten einen andersartigen Schutz für die ausländische Staatsgewalt schaffen, um sich vor Repressalien des verletzten Staates zu schützen bzw. die guten Beziehungen

zu erhalten.

Diese Gründe des Schutzes auswärtiger Staatsgewalt zeigen zwei Hauptmotive der Wahrnehmung fremder Staatsinteressen auf.

Das erste Motiv des dem Ausland Schutz gewährenden Staates resultiert aus der Erkenntnis, daß das zu schützende auswärtige Gemeinwesen die gleichen politischen Ziele verfolgt wie der eigene Staat, daß also die fremden Interessen mit den eigenen identisch oder doch zumindest gleichgerichtet sind. Dieses Motiv herrscht zum Beispiel bei der Gesetzgebung der UdSSR bezüglich der anderen sozialistischen Länder vor, und die Bestimmungen, die auf Grund des Nordatlantik-Paktes erlassen wurden, beruhen auf ihm. Auch die Lehre des Naturrechts setzt dieses Motiv voraus, denn sie geht davon aus, daß alle Staatsgewalt als Sachwalterin Gottes eingesetzt ist und daher auch stets seine Interessen zu vertreten habe.

Das zweite Hauptmotiv für den Schutz ausländischer Staatsgewalt beruht auf einer Konfliktssituation, die es dem Staat nahelegt, zur Vermeidung von Vergeltungsmaßnahmen die Staatsgewalt des fremden Landes zu schützen. Dieses auf Furcht vor der Übermacht oder Gefährlichkeit des fremden Staates beruhende Motiv wurde am deutlichsten zur Zeit des römischen Reiches sichtbar. In abgeschwächter und modifizierter Form tritt es aber auch in der Gesetzgebung des 19. und 20. Jahrhunderts zu Tage, die zur Vermeidung von Repressalien und zur Gewährleistung der korrekten Auslandsbeziehungen Strafnormen aufstellte, deren Schutz auch solchen Mächten zuteil wird, die gegenüber dem schützenden Staat andere politische Ziele verfolgen.

Zwischen diesen beiden extremen Formen der Motivierung gibt es Mischtypen, die im Mittelalter mit dem Grundsatz des "do ut des" vertreten waren, und deren Gedankengut sich heute durch die Forderung der verbürgten Gegenseitigkeit ausdrückt. Außerdem ist die Situation zu finden, in der ein Staat den fremden Staatsgewalten seinen strafrechtlichen Schutz grundsätzlich vorenthält, da er weder Vergeltungsmaßnahmen von ihnen zu fürchten hat, noch gleichgerichtete Interessen ihn mit anderen Gemeinwesen verbinden.[137]

137) So z. B. früher England, vgl. hierzu Anm. 110.

2. KAPITEL

DAS GEGENWÄRTIGE UND ZUKÜNFTIGE DEUTSCHE RECHT ZUM SCHUTZE DER FREMDEN UND SUPRANATIONALEN STAATSGEWALT

A. RECHTSPOLITISCHE ERWÄGUNGEN

I. DIE NOTWENDIGKEIT UND MÖGLICHKEITEN EINER RECHTSPOLITISCHEN ANYLYSE

Der strafrechtliche Schutz der Staatsgewalt ist eng verknüpft mit politischen, militärischen, soziologischen und weltanschaulichen Gegebenheiten, und auch die Fragestellung nach dem gegenwärtigen oder zukünftigen Recht bezüglich des Schutzes auswärtiger Staatsgewalt bedarf daher einer Orientierung an diesen Gegebenheiten.

Allerdings kann keine genaue und vollkommene Strukturanalyse der weltpolitischen Situation vorgenommen werden. Dies liegt in der Natur der Sache, die sich als dynamisches Geschehen einer aktuellen Beschrei bung entzieht. Wohl aber können in großen Zügen die Tendenzen der gegenwärtigen weltanschaulichen und politischen Lage in der Welt dargestellt werden, ohne hierbei auch nur im geringsten den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Vollständigkeit und letzte Aktualität der Darstellung sind aber auch für die Behandlung des Problems weder erforderlich noch wünschenswert; denn das Recht des Schutzes ausländischer Staatsgewalt hat sich zwar nach der politischen Situation zu richten, doch darf das nicht dazu führen, daß das Recht in die Dynamik der Tagespolitik gezogen wird. Diese Gefahr bestünde aber, wollte man allen Regungen des politischen Lebens nachgehen und jeder kleinen weltanschaulichen Differenz entscheidende Bedeutung beimessen. Das Strafrecht hat nur solche Tendenzen zu berücksichtigen, die schon in der Überzeugung des Volkes verwurzelt sind und auch von der Masse der Bürger als ethisches Unrecht anerkannt werden können. Diesen Gesichtspunkten folgend, werden nur die großen Zusammenhänge der politischen Situation unserer Welt zum Maßstab juristischer Beurteilung und gesetzgeberischen Handelns genommen werden können.[138)]

138) Vgl. Jescheck in Rev. Science 1959, S. 67.

II. DIE DAS MODERNE RECHT GESTALTENDE WELTANSCHAULICH-POLITISCHE SITUATION

Die weltpolitische Situation wird dadurch geprägt, daß sich die kommunistische Gesellschaftsauffassung und die sogenannte freiheitlich-demokratische Staatsidee gegenüberstehen.

Unter der Führung der UdSSR schlossen sich 1955 Albanien, Bulgarien, Rumänien, Ungarn, Polen, die Tschechoslowakei und die Deutsche Demokratische Republik im Warschauer Pakt zu einem Militärbündnis zusammen, das unter der Hegemonie der UdSSR die militärischen Belange des kommunistischen Lagers gleichordnet. Neben diesem Militärbündnis besteht noch ein wirtschaftlicher Zusammenschluß, der auch China, die Mongolei und Nordkorea umfaßt. Repräsentiert wird diese Vereinigung durch den am 25. Januar 1949 gegründeten Rat für gegenseitige wirtschaftliche Hilfe (Comecon), der seinen Sitz in Moskau hat. Diese äußeren Formen des Zusammenschlusses werden getragen von der diesen Ländern gemeinsamen kommunistischen Gesellschaftsauffassung.

Ein Hauptziel dieser Ideologie bildet das Bestreben, die kommunistische Revolution in alle Länder der Erde zu tragen und eine weltweite Diktatur des Proletariats zu schaffen.[139] Anstrengungen jeglicher Art können zur Verwirklichung dieses Zieles unternommen werden, denn die kommunistische Doktrin bindet ihre Anhänger nicht an Formen, vielmehr heiligt der Zweck die Mittel.[140]

Nach dem Sieg im zweiten Weltkrieg sowie im chinesischen Bürgerkrieg und seit den Erfolgen im Indochina- und Koreakonflikt ist der Bolschewismus, gestützt auf die militärische Macht der Sowjetunion, machtpolitisch und propagandistisch hervorgetreten, um die Herrschaft des Weltkommunismus auch in den Ländern der "kapitalistischen Welt" zu begründen.

Unter dem Einfluß dieser Entwicklung schlossen sich die Staaten der westlichen Welt zu verschiedenen Gemeinschaften zusammen. Der politisch bedeu-

---

139) Die von der Sowjetunion in neuester Zeit propagierte "friedliche Koexistenz" betrifft nur den Verzicht auf Krieg als politisches Mittel. Vgl. hierzu Model, Staatsbürger-Taschenbuch, § 921, S. 801 f. Zu bemerken ist noch, daß ein Teil des kommunistischen Lagers (Rot-China, Albanien) selbst diese Einschränkung nicht billigt.

140) Vgl. Loewenstein, Der Kommunismus und die amerikanische Verfassung, in JZ 1952, S. 2 ff.

tungsvollste Zusammenschluß ist der Nordatlantik-Pakt, dem die USA, Großbritannien, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Island, Portugal, Griechenland, die Türkei und seit 1955 die Bundesrepublik Deutschland angehören, und der aus Anlaß der Bedrohung durch die Sowjetunion eine gegenseitige kollektive Verteidigung sichert. [141] Neben diesem Militärbündnis kam es innerhalb Europas auf Grund weitgehender Integrationsbestrebungen zu einer intensiven Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft und Kultur. [142]

Die Bundesrepublik Deutschland steht somit als Partner innerhalb eines westlichen Vertrags- und Bündnissystems, das nicht nur einen Zusammenschluß in den herkömmlichen Formen des Völkerrechts bildet, sondern das auf Grund der nach 1945 aufgekommenen Integrationsbestrebungen eine übernationale Einheit anstrebt. Durch Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes legt die Bundesrepublik sogar in ihrer Verfassung ein programmatisches Bekenntnis zu dieser Integration ab, und ihre Stellung innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft hat damit einen deutlichen Ausdruck gefunden.

Die Bereitschaft zur Autolimitation der Soveränität zugunsten überstaatlicher Vereinigungen ist nicht eine Einzelerscheinung in der Verfassung der Bundesrepublik, sondern sie zeigt sich auch in Frankreich, Italien, Dänemark und den Niederlanden. [143] Es kann also mit Loewenstein festgestellt werden, daß die traditionelle Vorstellung der isolierten Staatsautonomie in zunehmendem

---

141) Ein ähnliches Vertragswerk stellt für den südostasiatischen Raum der 1954 zustande gekommene Manila-Pakt dar (South East Asian Treaty Organization).

142) Europäische Zusammenschlüsse mit Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland sind:

a) Europarat (als Konsultativorgan), Mitgliedstaaten: Großbritannien, Frankreich, Italien, Benelux-Länder, Schweden, Norwegen, Dänemark, Irland, Türkei, Griechenland, Island, BRD seit 1950, Österreich.
b) Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), Mitgliedstaaten: Frankreich, Italien, Benelux-Länder, BRD.
c) Euratom (Europäische Atomenergiegemeinschaft), Mitgliedstaaten: Staaten der Montanunion; außerdem Zusammenarbeit mit den USA und England.
d) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Mitgliedstaaten: Staaten der Montanunion.

Verfall begriffen ist.[144] Die Abwehr gegen die kommunistische Gesellschafts- und Sozialordnung hat bereits zu einer Zusammenarbeit der Länder Westeuropas auf wirtschaftlichem, militärischem und politischem Gebiet geführt, die einer einzelstaatlichen Interessenpolitik nur noch beschränkten Raum läßt.

Wenn also gleichgerichtete politische Interessen zu einer wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit geführt haben, so liegt die Frage nahe, ob eine Gleichordnung auch der rechtlichen Belange zu wünschen ist, indem den so eng miteinander verbundenen Einzelstaaten der Bestand ihrer innenpolitischen Macht und Sicherheit von den anderen Staaten des Bündnissystems durch weitgehenden strafrechtlichen Schutz gewährleistet werden soll.

Wie schon der historische und rechtsvergleichende Überblick deutlich gemacht hat, führt die Gleichartigkeit der politischen Interessen zu einem verstärkten Schutz der auswärtigen Staatsgewalt. Unter der Einwirkung der globalen Spannungen zwischen dem Kommunismus und der demokratisch-konstitutionellen Gesellschaftsauffassung [145] ist aber nicht nur eine unabhängige Gleichartigkeit der Interessen gegeben, sondern die Belange der westlichen Welt sind in der Weise verwoben, daß es zur Existenzfrage der übrigen Blockstaaten werden könnte, wenn ein Staat des Blocks von Anhängern einer extremistischen Gruppe in seiner herkömmlichen politischen Ordnung gestört würde.

Es braucht indessen im Rahmen dieser Arbeit nicht entschieden zu werden, inwieweit eine solche "Zwei-Block-Theorie" noch der politischen Realität in ihrer Gesamtheit entspricht, oder ob schon eine Annäherung der kommunistischen und kapitalistischen Gesellschaftsordnung zu bemerken ist; denn es genügt, festzustellen, daß die Länder der westlichen Hemisphäre, insbesondere Europas, Zusammenschlüsse anstreben, die einem kleinräumigen Denken die Grundlage entziehen, und somit aus der herkömmlichen "Schrebergarten-Atmosphäre" herausführen. Wenn diese Entwicklung geschichtlich auch aus dem Gegensatz zwischen der kommunistischen und der herkömmlichen Gesellschaftsordnung erwachsen ist, so dürfte dieser politische Gegensatz nun doch nicht mehr die Voraussetzung für die enge Zusammenarbeit der Länder bilden, vielmehr ist zu erwarten, daß auch unter modifizierten politischen Verhältnissen die europäische Integration als ein positiver Wert erhalten bleibt.

Dieser Strömung in der politischen Entwicklung, die das Ende der souveränen Nationalstaaten zugunsten überstaatlicher Gemeinschaften ankündigt, Rech-

144) Vgl. hierzu auch Jescheck, in ZStW 65, S. 497.
145) Formulierung von Loewenstein, a.a.O., S. 5.

nung zu tragen, ist auch Aufgabe des deutschen Strafrechts; und es ist daher zu untersuchen, ob das gegenwärtig geltende Recht seine Aufgabe in dieser Beziehung gerecht wird.

B. DIE GELTENDEN VORSCHRIFTEN ZUM SCHUTZ AUSLÄNDISCHER STAATEN

Der Komplex der Vorschriften, durch die sich der Staat in seinem Bestand und in seiner Funktionsfähigkeit schützt, ist sehr groß; er umfaßt neben den Delikten gegen die Organe und Grundlagen des Staates (Hochverrat, Staatsgefährdung, Landesverrat, Störung gesetzgebender Versammlungen, Straftaten gegen das Wahl- und Stimmrecht und Vergehen gegen die Landesverteidigung) auch noch die Straftaten gegen die Staatsgewalt im engeren Sinne (Behörden- und Beamtennötigung, Widerstand gegen die Staatsgewalt, Amtsanmaßung) sowie die Delikte gegen die Rechtspflege und gegen die Reinheit der Amtsführung.

Aus diesem großen Bereich hat der Gesetzgeber für den Schutz der auswärtigen Staatsgewalt in den §§ 102 ff. StGB eine kleine positive Auswahl getroffen, die durch Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes für die militärischen Interessen der Nordatlantik-Pakt-Staaten nur unwesentlich erweitert wurde.[146] Außerdem werden die militärischen Belange der USA, Frankreichs und Großbritanniens durch den Anhang A zum Truppenvertrag geschützt.[147]

I. DIE BESTIMMUNGEN DER §§ 102 ff. StGB

a) Sinn und Zweck der §§ 102 ff. StGB

Der vierte Abschnitt des Besonderen Teils unseres Strafgesetzbuchs stellt unter der Überschrift "Handlungen gegen ausländische Staaten" Angriffe gegen fremde Staatsmänner und Hoheitszeichen unter Strafe. Die Überschrift wurde vom Rechtsausschuß des Bundestages in dieser Form gewählt, da der frühere Ausdruck "befreundete Staaten" kaum noch einen abgrenzenden Sinn[148] hatte, zu-

146) Dies wird unten ausführlich dargelegt. Vgl. den Abschnitt B II: "Die Gesetzgebung zum Schutz der Bündnispartner".

147) BGBl. 1955, II, S. 321; zu beachten ist auch noch der Art. 3 des Überleitungsvertrages vom 30.3.1955 (BGBl. II, S. 405).

148) Abg. Dr. Schneider, Verhandlungen des deutschen Bundestages, Sten. Ber., B. 16, S. 12994.

mal schon für das preußische StGB von 1851 angenommen wurde, daß als "befreundet" alle die Staaten gelten sollten, mit denen Preußen normale völkerrechtliche Beziehungen unterhielt.[149] Durch die Bestimmung des § 104 a StGb wurde die gleiche Rechtslage geschaffen, indem als Strafbarkeitsbedingung das Bestehen diplomatischer Beziehungen zu dem anderen Staat verlangt wird.[150] Sachlich wurde also im Verhältnis zu der alten Fassung der Überschrift nichts geändert; es wurde lediglich ein neuer Anlaß gegeben, die Frage nach dem Schutzobjekt dieser Bestimmungen aufzuwerfen.

Es hat denn auch der Referent im Bundesjustizministerium [151] die Meinung vertreten, die Neufassung der Überschrift lasse den Schluß zu, daß jetzt die Organe und Institutionen der ausländischen Staaten selbst Schutzobjekt der §§ 102 ff. StGB seien. Er führt hierzu aus, die Beschränkung des Schutzobjektes auf das eigene Interesse entspreche nicht mehr der Entwicklung der Geschichte und des Völkerrechts, nicht mehr dem im Werden begriffenen System einer überstaatlichen Völkergemeinschaft und nicht mehr dem Grundgesetz, dessen Artikel 24 als Ziel die friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt nennt.[152]

Mit diesen Ausführungen weicht Dreher erheblich von der bisher herrschenden Meinung ab, die die Interessen des Inlandes an korrekten Auslandsbeziehungen in den Vordergrund der Betrachtung stellte.[153]

Jescheck kommt im Anschluß an Hegler [154] zu einer doppelten Betrachtungsweise, indem er "sowohl die Institutionen und Organe des Auslandes, als auch das wohlverstandene eigene Interesse des Staates an der Erhaltung seiner guten Beziehungen zum Ausland" als geschütztes Rechtsgut des vierten Abschnitts nennt.[155]

---

149) Gerland, VDB, Bd. 1, S. 129; vgl. hierzu auch Pracht, Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten, S. 8 ff.

150) Vgl. hierzu Abg. Dr. Schneider, a.a.O.

151) Dreher, Das Dritte Strafrechtsänderungsgesetz, 1. Teil, Materielles Strafrecht, in JZ 1953, S. 427.

152) Dreher, a.a.O.; in diesem Sinne äußert sich auch Jagusch, in Leipziger Komm., Vorbem. § 102, unter Bezugnahme auf Dreher.

153) Vgl. die Literaturangaben in Anm. 105 und 113.

154) Hegler, Feindliche Handlungen gegen fremde Staaten, ihre Oberhäupter ..., in RT - Drucksache Nr. 289, IV. Wahlperiode 1928, 21. Ausschuß, S. 7.

155) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 277; so auch Schäfer in Dalcke-Fuhrmann-Schäfer, zum 4. Abschnitt, S. 130.

Das Eigeninteresse des Inlandes betonen hingegen wieder stärker Maurach,[156] Schönke-Schröder,[157] Kohlrausch-Lange[158] und Welzel.[159]

Sowohl der rechtsvergleichende Überblick als auch die Geschichte haben deutlich gezeigt, daß stets nur auf Grund der eigenen Interessen das Inland der auswärtigen Staatsgewalt seinen Schutz gewährt; und es sind keine Gesichtspunkte zu finden, die für das geltende deutsche Strafrecht eine andere Betrachtung rechtfertigen könnten. Selbst wenn es tatsächlich, wie Dreher ausführt, "der Entwicklung der Geschichte und dem im Werden begriffenen System einer Überstaatlichen Völkergemeinschaft" entspräche, daß die Organe und Institutionen der ausländischen Staaten selbst Objekt des Schutzes sind, so wird dies im Rahmen des inländischen Strafrechts doch nur insoweit der Fall sein, als ein Interesse an dem Bestand dieser ausländischen Institutionen vorhanden ist.

Aus diesem Grunde ist die Frage nicht ganz zutreffend, ob die §§ 102 ff. StGB die Organe und Institutionen der ausländischen Staaten selbst, oder ob sie als Schutzobjekt die eigenen Interessen des Staates zum Gegenstand haben. Eine solche Alternative besteht nämlich nicht, da in jedem Fall eigene Interessen des Staates maßgebend sind. Die Fragestellung zu diesem Thema könnte vielmehr besser so lauten: Inwieweit erfordern es die inländischen Interessen, daß die ausländische Staatsgewalt als solche geschützt wird, und sind eventuell die ausländischen Interessen mit den inländischen derart verwandt oder sogar identisch, daß den ausländischen Organen um ihrer selbst willen Schutz zugesprochen werden muß?

Dies sind allerdings politische Fragen, die nicht Gegenstand der Auslegung sein können, sondern die möglicherweise de lege ferenda eine Rolle zu spielen haben.[160]

---

156) Maurach, Lehrbuch, BT, S. 514.

157) Schönke-Schröder, Vorbem. II vor § 102.

158) Kohlrausch-Lange, Vorbem. vor § 102.

159) Welzel, Lehrbuch, S. 398 ("Störung der Beziehungen zu ausländischen Staaten").

160) Vgl. v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 284.

b) Die tatbestandliche Ausgestaltung des Schutzes der korrekten Auslandsbeziehungen

Der § 102 StGB stellt den Angriff auf Leib und Leben ausländischer Staatsmänner unter Strafe, wenn sich diese zur Zeit der Tat in amtlicher Eigenschaft im Inland aufhalten; während eines privaten Besuches wird also der Schutz des § 102 StGB nicht gewährt.

Tatbestandsmäßige Staatsorgane sind ausländische Staatsoberhäupter,[161] Regierungsvertreter - als solche kommen nur die obersten Spitzen der Exekutive, d. h. Minister, in Betracht[162] - und die Leiter einer ausländischen diplomatischen Vertretung.[163] Hierunter fallen nach herrschender Meinung nicht ad hoc entstandte Missionen.[164]

Streitig ist, wie lange der Schutz für den Leiter der diplomatischen Vertretung dauert. Schönke-Schröder vertritt die Ansicht, der Schutz reiche von der Überreichung des Beglaubigungsschreibens bis zur Übergabe des Abberufungsschreibens, dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen, der Zustellung der Pässe oder einer amtlichen deutschen Kundgebung, die einem diplomatischen Vertreter als solchem die Anerkennung entzieht.[165]

Jagusch meint demgegenüber, es sei auf die Grenzüberschreitung bei der Ein- und Ausreise abzustellen, eine andere Betrachtungsweise widerstrebe dem Zweck des vierten Abschnitts und sei nicht hinreichend gerechtfertigt.[166]

Wollte man der Ansicht Jaguschs folgen, so würde man sich zumindest in dem Fall des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen in den Widerspruch zum Gesetz stellen, das in § 104 StGB als objektive Bedingung der Strafbarkeit[167] schon das Bestehen der diplomatischen Beziehungen voraussetzt. Es würde auch nicht dem Sinn des vierten Abschnitts entsprechen, einer abberufenen ausländischen diplomatischen Vertretung noch den besonderen Schutz des § 102 StGB zu

---

161) Näher hierzu Schönke-Schröder, § 102, II, 1.
162) Schönke-Schröder, § 102, II, 2.
163) Vgl. Jescheck, in Rittler-Festschrift, s. 279.
164) Anderer Ansicht nur Welzel, Lehrbuch, S. 398.
165) Schönke-Schröder, § 102, II, 3; im Anschluß an Gerland, VDB I, S. 237; so auch Maurach, Lehrbuch, BT, S. 515; und Mühlmann-Bommel, Anm. 2 zu § 104.
166) Jagusch, in LK, § 102, 1, c.
167) Schönke-Schröder, § 104 a, II.

gewähren, da mit der Abberufung die "amtliche Eigenschaft" des Diplomaten für das Inland erloschen ist, und daher auch kein inländisches Interesse mehr an einem besonderen Schutz im Rahmen des § 102 StGB besteht. Der Meinung Schönke-Schröders ist also der Vorzug zu geben und für die An- und Abreise des Leiters der diplomatischen Vertretung nur der Schutz der allgemeinen Strafvorschriften anzunehmen. Im übrigen gelten nur die allgemeinen Strafbestimmungen auch für das Personal der ausländischen Vertretung und die Familienangehörigen des durch § 102 StGB geschützten Personenkreises.[168)]

Der gleiche Personenkreis - wie bei § 102 StGB - wird auch von § 103 StGB erfaßt, der mit einigen Modifizierungen gegenüber § 102 StGB die Ehre der ausländischen Staatsmänner und Gesandten zum Schutzobjekt hat. Im Rahmen des § 103 StGB sind Staatsoberhäupter absolut geschützt; die Beleidigung braucht also weder während eines Inlandaufenthaltes noch mit Beziehung auf die Stellung des Staatsoberhauptes begangen worden zu sein; bei ausländischen Missionschefs muß dagegen die Beleidigung mit Beziehung auf ihre Stellung erfolgt sein; und bei ausländischen Regierungsmitgliedern müssen sowohl der Zusammenhang zwischen Beleidigung und Stellung des Regierungsmitgliedes, als auch der Inlandsaufenthalt des Staatsmannes zur Tatzeit gegeben sein.

§ 104 StGB stellt schließlich die verletzende Mißachtung[169)] ausländischer Flaggen und Hoheitszeichen unter Strafe.[170)]

Eine besondere Vorschrift besteht für das Wappen der Schweizerischen Eidgenossenschaft.[171)] Hiernach darf dieses heraldische Zeichen nicht zu einem gegen die kaufmännische Ehrbarkeit verstoßenden Zweck oder unter Bedingungen gebraucht werden, die geeignet sind, das schweizerische Nationalgefühl zu verletzen.[172)] Dabei handelt es sich um eine höchst unvollkommene Ausführung des Genfer Abkommens zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde vom 27. Juli 1929,[173)] nach dessen Artikel 28 den Unterzeich-

168) Vgl. Jescheck, Straftaten gegen das Ausland, in Festschrift für Theodor Rittler, S. 279, 280; Schönke-Schröder, § 102, II.

169) Formulierung von Maurach, Lehrbuch, BT, S. 516.

170) Näheres hierzu vgl. Schönke-Schröder und Jagusch, in LK zu § 104; und Pracht, Feindliche Handlungen gegen befreundete Staaten nach Reichsstrafrecht, S. 56.

171) Gesetz vom 27. März 1935 (RGBl. I, S. 501).

172) § 1 des Gesetzes vom 27.3.1935 (a.a.O.).

173) RGBl. 1934 II, S. 207 ff.

nerstaaten die Verpflichtung auferlegt wurde, Normen zum Schutze des Roten Kreuzes (Art. 19 des Genfer Abkommens) zu schaffen. Das Gesetz ist als subsidiäre Übertretung ausgestaltet,[174] und daher ist eine Begehung im Ausland gemäß § 6 StGB straflos.

Als objektive Strafbarkeitsbedingungen wird für die Delikte der §§ 102 ff. StGB das Bestehen diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu dem betreffenden Staat und die tatsächliche Verbürgung der Gegenseitigkeit[175] verlangt.[176] Außerdem müssen als Prozeßvoraussetzungen das Strafverlangen seitens der ausländischen Regierung[177] und die Ermächtigung der Bundesregierung zur Verfolgung der Tat vorliegen.

Diese Fassung der Tatbestände bringt klar zum Ausdruck, daß keine altruistischen Motive der Grund für den Schutz ausländischer Staatsgewalt waren, sondern daß vielmehr mit diesen Bestimmungen nur die korrekten Auslandsbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland geschützt werden sollten; denn sowohl das Erfordernis der Gegenseitigkeit der Strafverfolgung, als auch das Abstellen darauf, daß sich der ausländische Staatsmann zur Zeit der Tat in amtlicher Eigenschaft im Inland aufhält, lassen eine andere Auslegung nicht zu.[178]

Ein weiterer Gesichtspunkt, der gegen eine rein altruistische Betrachtungsweise spricht, ist die Tatsache, daß ein Hochverratsschutz für das Ausland, wie er in der alten Fassung des § 102 StGB bestanden hatte, vom Bundestag nicht wieder eingeführt wurde.[179] Die Begründung, daß eine solche Bestimmung zum

---

174) § 2 des Gesetzes vom 27.3.1935 (a.a.O.).

175) Zum Beispiel wären österreichische Staatsinteressen schon mangels verbürgter Gegenseitigkeit nicht vom 4. Abschnitt StGB erfaßt (RG St, 38, 89). Die Gegenseitigkeit ist auch dann noch nicht gegeben, wenn der fremde Staat nur eine Bestrafung nach den allgemeinen Vorschriften (Beleidigung, Körperverletzung usw.) vornehmen würde, vielmehr muß es sich bei dem ausländischen Strafrecht um ein delictum proprium handeln. Vgl. Gerland, VDB, Bd. I, S. 224.

176) Hierzu ausführlich Pracht, Feindl. Handlungen gegen befreundete Staaten, S. 20 ff.

177) Vgl. Pracht, a.a.O., S. 15 ff.

178) So auch Maurach, Lehrbuch, BT, S. 514 f. und die amtliche Begründung, vgl. Anm. 118.

179) Vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. Schneider, Verhandl. des Dt. Bundestages, Stenogr. Berichte, Bd. 16, S. 12994.

Schutz von nicht schützenswerten Systemen führen könnte, ist angesichts der politischen Lage richtig. Es darf aber nun auf Grund derselben Tatbestände, die also nicht schützenswerte staatliche Systeme mit umfassen, nicht behauptet werden, die §§ 102 ff. StGB stellten ein Bekenntnis zu einer übernationalen Einheit dar; [180] denn sie sind nicht nur auf die westliche Welt zugeschnitten, sondern sie können auch Staaten des Ostblocks erfassen, was durch das Bestehen der diplomatischen Beziehungen zur UdSSR bewiesen wird.

Die neuerliche Diskussion um die Frage nach dem Sinn und Zweck des vierten Abschnitts hat aber deutlich werden lassen, daß man im Zuge "des im Werden begriffenen Systems einer überstaatlichen Völkergemeinschaft" [181] an dem herkömmlichen Sinn dieser Bestimmungen zweifelt. Wenn es auch nicht richtig ist, diese Zweifel derart anzubringen, daß in den Gesetzestext Gedanken gelegt werden, die weder dem Willen des historischen Gesetzgebers, noch der Fassung des Gesetzes entsprechen, so sind sie doch als Hinweise auf eine Änderung der politischen Situation zu verstehen, die eventuell eine Modifizierung der Ausgestaltung des Gesetzes erforderlich macht. Es ergibt sich hieraus die Frage, ob die Normen des vierten Abschnitts noch der modernen Zeit entsprechen, in der sich, wie oben dargelegt, die Staaten der Welt zu Gemeinschaften zusammenschließen, in deren Bereich eine weitgehende Integration angestrebt wird.

II. DIE GESETZGEBUNG ZUM SCHUTZ DER BÜNDNISPARTNER

Der deutsche Gesetzgeber hat in gewisser Weise den Integrationsbestrebungen der westlichen Welt durch den Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes Rechnung getragen. Diese Bestimmung soll dem "Schutz der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes und ihrer in der Bundesrebublik Deutschland stationierten Truppen" [182] dienen. Zu diesem Zweck sind die §§ 99, 100 und 100 c bis 100 e in Verbindung mit § 101 StGB zugunsten der nichtdeutschen Nato-Staaten mit der Maßgabe für anwendbar erklärt worden, daß den Staatsgeheimnissen im Sinne des § 99 Abs. 1 StGB militärische Geheimnisse der Vertragsstaaten entsprechen. [183] Weiter wurden für den speziellen Schutz der Truppen

180) Vgl. Schönke-Schröder, Vorb. II vor § 102; Dreher, JZ 53, 426.
181) Dreher, a.a.O.
182) Art. 7 Abs. 1 des 4. StÄG (BGBl. 1957 I, S. 601).
183) Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 des 4. StÄG.

folgende Strafnormen mit einigen Besonderheiten für anwendbar erklärt: §§ 91, 96 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 StGB in Verbindung mit § 91 StGB; §§ 109 b bis 109 g StGB i. V. m. § 109 i StGB; §§ 113 bis 116, 120, 121, 122 b, 347, 123, 124, 131, 132, 196, 333, 360 Nr. 8, 363 StGB und § 4 der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen in der Fassung vom 22. Mai 1943 (RGBl. I, S. 351), der jedoch wegen Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungswidrig ist.[184]

Der Artikel 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes ist gemäß Art. 12 Abs. 3 am 1. Juli 1963 in Kraft getreten.[185] Gleichzeitig hiermit trat der Anhang A zum Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland (Truppenvertrag) [186] außer Kraft.[187] Die Vorschriften beinhalten ähnliche Bestimmungen wie sie nun der Artikel 7 des 4. StÄG enthält; allerdings war hier nur zugunsten der "Drei Mächte" (USA, Großbritannien, Frankreich) ein Schutz vor Verrat in militärischen Angelegenheiten, Sabotage, Untergrabung der Dienstbereitschaft und Manneszucht der Streitkräfte, sowie vor anderen rechtswidrigen Angriffen auf die Streitkräfte und deren Organe (§ 16 Truppenvertrag Anhang A) statuiert. Der Art. 7 des 4. StÄG geht über diesen Rahmen insofern hinaus, als nun auch die übrigen Signatarstaaten des Nordatlantikpaktes in den Schutzbereich der Bestimmungen einbezogen sind.

Durch die Vorschriften des Art. 7 des 4. StÄG wurden die Landesverratsvorschriften für den sachlichen Bereich der militärischen Geheimnisse auch zugunsten der übrigen Nato-Staaten für anwendbar erklärt; es ist indessen fraglich, welche Lücke in der Strafverfolgung mit diesen Bestimmungen geschlossen wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes sind Staatsgeheimnisse im Sinne des § 99 StGB nicht auch die Geheimnisse der Besatzungsmächte, bzw. der verbündeten Staaten, nur weil sie eventuell auch für das Wohl der Bundesrepublik geheim-

184) Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 1962 (BGBl. I, S. 592).

185) Das Abkommen vom 19. Juni 1951 ist am 1. Juli 1963 für die Bundesrepublik in Kraft getreten; vgl. Bek. v. 2.7.1963 (BGBl. I, S. 455) in Verb. m. Bek. v. 16.6.1963 (BGBl. I, S. 428 und BGBl. II, S. 745).

186) BGBl. 1955 II, S. 321; vgl. Jescheck, ZStW 65, S. 302 ff.

187) Vgl. Art. 1 des Abkommens über das Außerkrafttreten des Truppenvertrages, des Finanzvertrages und des Steuerabkommens vom 3. August 1959 (BGBl. 1961 II, S. 1352) in Verb. m. Bek. vom 16. Juni 1963 (BGBl. II, S. 745).

haltungsbedürftig sind.[188] Nur wenn den maßgebenden Organen der Bundesrepublik ein solches Geheimnis der Besatzungsmacht anvertraut worden ist, und die zum Wohle der Bundesrepublik erforderliche Wahrung des gemeinsamen Geheimnisses auch den deutschen Bundesorganen obliegt und ihrem Willen entspricht, sieht der Bundesgerichtshof hierin ein Staatsgeheimnis im Sinne des § 99 StGB.[189]

Für diesen Bereich der Geheimnisse wird also von Artikel 7 des 4. StÄG nicht erstmals die Strafbarkeit nach deutschem Recht begründet, vielmehr nimmt die Vorschrift des Artikels 7 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 3 diesen Komplex gerade aus, indem das Gesetz ausführt: "Ausgenommen sind Gegenstände, über deren Geheimhaltung zu bestimmen, Angelegenheit der Bundesrepublik Deutschland ist, sowie Nachrichten darüber". Es ist nicht anzunehmen, daß das Wort "Gegenstände" hier in dem Sinne zu verstehen ist, daß darunter nur körperliche Gegenstände, wie Schriftstücke, Zeichnungen und Modelle fallen, vielmehr werden hier mit dem Ausdruck "Gegenstände" auch nichtkörperliche Gegenstände wie Tatsachen und Erkenntnisse im Sinne des § 99 StGB erfaßt.

Die Strafbestimmung des Art. 7 des 4. StÄG bezieht sich also nur auf solche Gegenstände, über deren Geheimhaltung die Bundesrepublik nicht verfügungsberechtigt ist, oder die selbst den Organen der Bundesrepublik gar nicht bekannt sind.

Durch diese Regelung könnte sich die paradoxe Situation ergeben, daß von einem hierzu nicht berechtigten deutschen Staatsangehörigen den zuständigen Dienststellen der Bundesrepublik oder eines anderen Nato-Staates Geheimnisse mitgeteilt würden, die unter die Bestimmung des Art. 7 des 4. StÄG fallen und durch ihren "Verrat" würde sich nach dem Wortlaut des Tatbestandes eine Strafbarkeit des Täters ergeben. Es ist indessen zweifelsfrei, daß ein solcher Fall nicht von den Vorschriften des Art. 7 des 4. StÄG erfaßt werden soll; vielmehr soll der Schutzbereich nur so weit gehen, wie es die Gesamtinteressen der Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes erfordern. Die Bestimmung des Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3, in der es heißt, daß an die Stelle des Wohls der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder die Sicherheit des betroffenen Vertragsstaates oder seiner in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen tritt, ist demgemäß so auszulegen, daß weder die Behauptung des betroffenen Staates, sein Wohl sei beeinträchtigt, genügt, noch daß bei der Beurteilung dieser Frage durch ein

188) BGH 6, 333.
189) BGB, a.a.O.

deutsches Gericht allein und isoliert das Interesse des betroffenen Staates maßgebend sein darf, vielmehr ist das im Interesse aller Paktstaaten wohlverstandene Interesse des Einzelstaates zu ermitteln, das dann in aller Regel von einem "Geheimnisverrat" an einen anderen Paktstaat nicht nachteilig betroffen ist. Infolgedessen beschränkt sich die Strafbarkeit auf solche Taten, die zum Vorteil dritter Staaten, die nicht dem Nordatlantikpakt angehören, begangen werden.

Eine weitere Einschränkung der Strafbarkeit besteht darin, daß nur solche Geheimnisse Gegenstand des Art. 7 des 4. StÄG sind, die die Belange eines Vertragsstaates in militärischer Hinsicht betreffen.

Aber auch in diesem Rahmen sind nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht alle militärischen Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse geschützt, sondern nur solche, die von einer in der Bundesrepublik oder im Land Berlin befindlichen Dienststelle eines Vertragsstaates mit Rücksicht auf dessen Sicherheit oder die Sicherheit seiner in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen geheimgehalten werden.

Diese Bestimmung (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 2 des 4. StÄG) und die Vorschrift des Abs. 4 des Art. 7 regeln den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes. Nach Art. 7 Abs. 4 des StÄG gelten die Vorschriften des Art. 7 nur für Straftaten, die in der Bundesrepublik Deutschland begangen werden. Es ist fraglich, ob auf diesen Tatbestand für das Wort "begangen" die Gesetzesdefinition des § 3 Abs. 3 StGB anwendbar ist, nach der eine Tat an jedem Ort begangen ist, an dem der Täter gehandelt hat oder im Falle des Unterlassens hätte handeln sollen, oder an dem der Erfolg eingetreten ist oder eintreten sollte.

Der Landesverrat ist als ein konkretes Gefährdungsdelikt ausgestaltet, demgemäß tritt der Erfolg eines Landesverrates dort ein, wo die Gefährdung eintritt.[190] Der Verrat militärischer Geheimnisse ist somit auch dann in der Bundesrepublik begangen, wenn die verbrecherische Tätigkeit im Ausland entfaltet wurde, während jedoch der Erfolg in der Bundesrepublik eintrat. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, daß § 4 Abs. 3 Nr. 2 StGB die Geltung der deutschen Strafvorschriften über "hoch- und landesverräterische Handlungen gegen die Bundesrepublik oder eines ihrer Länder und Verbrechen des Verfassungsverrats" ausdrücklich für die Fälle vorschreibt, in denen die Straftaten von einem Ausländer

190) BayObLG St 1957, 84 ff. - Urt. vom 9. Mai 1957 - 3 St 18/57 -; NJW 1957, S. 1328; Mezger in LK Bem. 6 a bb y vor § 51; Schönke-Schröder, Anm. III 1 e zu § 3 StGB.

191) BayObLG St a. a. O.

im Ausland begangen sind.[191] Hierzu führt das Bayerische Oberste Landesgericht aus, es habe dieser Vorschrift für den Landesverrat im eigentlichen Sinn (§§ 99, 100 Abs. 1 StGB) nicht bedurft. Sie sei aber notwendig für eine Reihe weiterer im Dritten Abschnitt des Zweiten Teiles des StGB geregelten Tatbestände, die als reine Tätigkeitsdelikte ausgestaltet seien und weder einen Erfolg im engeren Sinn noch eine konkrete Gefährdung als Merkmal enthalten. Fraglich ist, in welchem Umfang diese Maßstäbe auf die Delikte anwendbar sind, die in Art. 7 des 4. StÄG aufgezählt sind.

Soweit es sich um reine Tätigkeitsdelikte handelt, wie bei den Tatbeständen des § 100 Abs. 2 (Ausspähen von Staatsgeheimnissen), des § 100 d (landesverräterische Beziehung) und des 100 e StGB (landesverräterischer Nachrichtendienst) richtet sich die Strafbarkeit danach, ob die Tätigkeit im Gebiet der Bundesrepublik entfaltet wurde oder nicht.

Problematisch ist allein, wie die konkreten Gefährdungsdelikte bezüglich ihres Geltungsbereiches zu beurteilen sind. Die Regel des § 3 Abs. 3 StGB scheint hier nicht anwendbar zu sein; d. h. ein Verrat militärischer Geheimnisse eines Nato-Pakt-Staates ist dann nicht strafbar, wenn die Verratshandlung im Ausland geschieht, selbst wenn der Gefährdungserfolg in der Bundesrepublik eintritt. Folgende Überlegungen führen zu diesem Ergebnis:

Das Vierte Strafrechtsänderungsgesetz gilt nicht für Berlin - hier bleibt es bei der alten Regelung für die Besatzungsmächte. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber die Vorschriften des Art. 7 des 4. StÄG auch zum Schutz der in Berlin stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes unter der Voraussetzung für anwendbar erklärt, daß die Tat in der Bundesrepublik begangen wurde (Art. 7 Abs. 4 des 4. StÄG). Reine Tätigkeitsdelikte können von dieser Vorschrift nicht betroffen werden, da die Tätigkeit als solche das strafbare Unrecht ist, das, wenn es gemäß Satz 1 in der Bundesrepublik begangen sein muß, nicht aufgrund des Satzes 2, der die Erfüllung des Satzes 1 zur Voraussetzung hat, bestraft werden kann. Die Bestimmung des Satzes 2 bezieht sich also ausschließlich auf Erfolgsdelikte und zwar in der Weise, daß eine Tat, die in der Bundesrepublik begangen wurde, auch dann strafbar ist, wenn ihr Erfolg nicht in der Bundesrepublik, sondern in Berlin eintritt. Unter dieser Voraussetzung ist der Satz 2 des Art. 7 Abs. 4 des 4. StÄG sinnvoll. Ohne Sinn wäre er indessen, wenn das Wort "begangen" in Satz 1 so zu verstehen wäre, wie es die Definition des § 3 Abs. 3 StGB vorschreibt, nämlich, daß eine Tat auch dort begangen ist, wo ihr Erfolg eingetreten ist oder eintreten sollte. Wäre dies nämlich maßgebend, so

191) BayObLG St. a. a. O.

müßte der Erfolg in der Bundesrepublik eingetreten sein, damit Satz 2 überhaupt anwendbar wäre. Wenn der Erfolg aber in der Bundesrepublik eingetreten ist, bedarf es nicht der Bestimmung des Satzes 2. Hieraus ergibt sich also, daß unter dem Wort "begangen" in Satz 1 nur die reine Tätigkeit oder das Unterlassen gemeint sein kann, daß es also nicht auch eine Bestimmung dahingehend beinhaltet, daß eine Tat auch an dem Ort begangen ist, an dem der Erfolg eingetreten ist oder eintreten sollte.

Diese Auslegung ist auch auf die gesamte Interessenlage gestützt, von der das Gesetz getragen wird. Es ging dem Gesetzgeber nämlich darum, die Streitkräfte der Nato-Pakt-Staaten nur vor solchen Angriffen zu schützen, die von dem Gebiet der Bundesrepublik ausgehen und die auf die auf dem Gebiet der Bundesrepublik stationierten Truppen gerichtet sind. Dies ergibt sich sowohl aus der Vorschrift, daß nur solche Geheimnisse geschützt werden, die von einer in der Bundesrepublik oder im Land Berlin befindlichen Dienststelle eines Vertragsstaates geheimgehalten werden (Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 2 des 4. StÄG), als auch daraus, daß der Schutz der für anwendbar erklärten Normen des Strafgesetzbuches sich nur auf die in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes, die sich zur Zeit der Tat auch in der Bundesrepublik aufhalten, erstreckt (Art. 7 Abs. 2; Art. 7 Abs. 3 des 4. StÄG). Hätte nämlich der Gesetzgeber einen umfassenden Schutz der militärischen Belange der Bündnispartner gewollt, so hätte es dieser Einschränkung nicht bedurft.

Innerhalb dieses aufgezeigten Rahmens sind also die Strafnormen des Landesverrats (§§ 99, 100 und 100 c bis 100 e in Verb. mit § 101 StGB) und weitere Schutzbestimmungen zugunsten der militärischen Belange der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikpaktes anwendbar.

III. DER LANDESVERRATSSCHUTZ ZUGUNSTEN VERBÜNDETER STAATEN IN DER RECHTSPRECHUNG

Das Strafgesetzbuch orientiert die geheimzuhaltenden Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse an dem Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder (§ 99 StGB). Die Regierungsvorlage zum ersten Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 wollte dem Wohl der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder das Wohl von Staatengemeinschaften oder zwischenstaatlichen Einrichtungen gleichstellen, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist. Dies wurde in das Gesetz nicht aufgenommen, vielmehr sollte eine Ausdehnung des Schutzes auf Staatengemeinschaften und zwischen-

staatliche Einrichtungen der zukünftigen Entwicklung überlassen bleiben.[192] Ein Schutz der verbündeten Staaten als solcher war aber auch nach der Regierungsvorlage nicht vorgesehen.

Die Rechtsprechung hat auch keine Ausdehnung dieser Grundsätze gebracht. Zwar hat der Bundesgerichtshof schon im Jahre 1953 herausgestellt, daß zu den Staatsgeheimnissen im Sinne der §§ 99 ff. StGB bei der gegenwärtigen völkerrechtlichen Lage der Bundesrepublik auch Tatsachen gehören können, die im Zusammenhang der militärischen Besatzung stehen. Jedoch hat der Bundesgerichtshof nicht alle diese Tatsachen für schutzwürdig erachtet; vielmehr hat er den Bereich derart eingeschränkt, daß ausschließlich solche Geheimnisse geschützt werden, die auch ein Geheimnis der Bundesrepublik im Sinne der §§ 99 ff. StGB darstellen, wobei nur hinzukommt, daß es sich auch um ein Geheimnis der fremden Macht handeln kann. Der Bundesgerichtshof hat nämlich in seiner Entscheidung ausgeführt, es bedürfe, um in einem Geheimnis der Besatzungsmacht auch ein deutsches Staatsgeheimnis zu sehen, nicht nur des Nachweises, daß ein geheimer und geheimhaltungsbedürftiger Gegenstand der Besatzungsmacht unmittelbar oder mittelbar auch das Wohl der Bundesrepublik berühre und demgemäß seine Geheimhaltung auch in ihrem Interesse gelegen sei. Vielmehr müßte als weitere Voraussetzung mindestens gefordert werden, daß den maßgebenden Organen der Bundesrepublik ein solches Geheimnis anvertraut worden sei und die zum Wohle der Bundesrepublik erforderliche Wahrung des gemeinsamen Geheimnisses auch den deutschen Bundesorganen obliege und ihrem Willen entspreche.[193]

Der Bundesgerichtshof geht in seiner Begründung von einem kleinräumigen Souveränitätsdenken aus, das die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als "Völkerrechtspersönlichkeit" [194] angetastet sieht, wenn man die Ähnlichkeit oder Gleichheit der deutschen Interessen mit denen einer verbündeten Macht (hier Besatzungsmacht) als alleinige Voraussetzung für die Annahme genügen lassen wollte, daß ein fremdes Geheimnis auch ein solches der Bundesrepublik sei.[195]

Eine Ausdehnung des Landesverratsschutzes auf auswärtige Staaten brachte also diese Entscheidung nicht. In der Lehre und in der übrigen Rechtsprechung

---

192) Schafheutle, Das Strafrechtsänderungsgesetz I. Teil, Materielles Strafrecht, JZ 1951 S. 616.

193) BGH 6, 333 (335), Urteil vom 22. Dezember 1953.

194) BGH 6, 335.

195) BGH 6, 335.

ist diese Auffassung unwidersprochen geblieben, und das Bayerische Oberste Landesgericht schließt sich ihr in einer Entscheidung vom 9. Mai 1957 ausdrücklich an. [196]

Auch der Gesetzgeber ist dieser Meinung gefolgt, indem er durch Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 3 des 4. StÄG [197] ausdrücklich die Taten aus dem Bereich des Art. 7 des 4. StÄG ausgenommen hat, die ohnehin schon aufgrund der oben dargelegten Interpretation gemäß §§ 99 ff. StGB strafbar sind.

In ein Konkurrenzverhältnis gemäß § 73 StGB können daher die Vorschriften des Art. 7 des 4. StÄG mit den Bestimmungen der §§ 99 ff. StGB - anders als dies noch das Bayerische Oberste Landesgericht bezüglich der Bestimmungen des Truppenvertrages annahm [198] - nicht treten.

IV. ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG DES GELTENDEN RECHTS

Das in der Bundesrepublik geltende Recht beinhaltet also zur Zeit nur einen geringen speziellen Schutz für die Bündnispartner.

Auch die Ausgestaltung des vierten Abschnitts des besonderen Teils unseres Strafgesetzbuches läßt eine Anpassung an die politische Lage vermissen, denn diese Bestimmungen berücksichtigen die Situation nicht, in der die Bundesrepublik durch ihre Zugehörigkeit zur westlichen Staatengemeinschaft steht.

Die §§ 102 ff. StGB sind vielmehr auf Beziehungen zu Staaten mit politisch und soziologisch verschiedenartiger Struktur zugeschnitten; dies ergibt sich schon aus der weiten Fassung des § 104 a StGB, der als objektive Strafbarkeitsbedingung lediglich das Bestehen diplomatischer Beziehungen verlangt; so daß durch die §§ 102 ff. StGB sowohl die Bündnispartner der Bundesrepublik, als auch deren politische Gegner geschützt werden. Aus diesem Grunde ist auch die Abschaffung des Hochverratsschutzes in diesem Zusammenhang verständlich, und die Argumentation, daß eine solche Vorschrift zum Schutze von nicht schützenswerten

196) BayObLG St 1957, 84 ff; NJW 1957, S. 1328.

197) Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 3 des 4. StÄG: "Ausgenommen sind Gegenstände, über deren Geheimhaltung zu bestimmen Angelegenheit der Bundesrepublik Deutschland ist, sowie Nachrichten darüber".

198) BayObLG a.a.O.

Systemen führen könne,[199] ist im Hinblick auf Staaten ohne demokratisch freiheitliche Gesellschaftsordnung zutreffend. Die Vorschriften der §§ 102 ff. StGB sind mithin, da sie politische Freunde und Gegner gleichbehandeln, so eingerichtet, daß wegen des Gegners der Hochverratsschutz auch dem befreundeten Staat nicht gewährt wird.

Die Bestimmungen des Anhangs A zum Truppenvertrag und des 1963 in Kraft getretenen Artikels 7 des 4. StÄG bieten für den nicht wieder eingeführten Hochverratsschutz keinen Ersatz. Sie beschränken sich nur auf militärische Interessen der Bündnispartner und stellen lediglich Inlandstaten unter Strafe. Auch ein weiterreichender Landesverratsschutz besteht im übrigen für die verbündeten Staaten nicht.

Frankreich hingegen gewährt den Signatarstaaten des Nordatlantikpaktes einen weitergehenden Schutz, indem es alle Bestimmungen über Delikte gegen die äußere Staatssicherheit durch die Verordnung vom 11. Juli 1952 auf diese Staaten für anwendbar erklärt hat. Insofern wurde also hier der bestehenden politischen Situation durch eine positive Entscheidung des Gesetzgebers Rechnung getragen. Auch die Sowjetunion hat sich durch ihren strafrechtlichen Schutz aller "Staaten der Werktätigen" eindeutig für die Integration innerhalb ihres Blocks ausgesprochen und dadurch eine Möglichkeit gezeigt, wie eventuell auch durch die Staaten der westlichen Welt eine solche Integration einmal strafrechtliche Gestaltung erfahren kann.

Die Reformvorschläge, die auf deutscher Seite zu den Bestimmungen des Schutzes ausländischer Staatsgewalt gemacht wurden, hielten sich allerdings bisher in engen Grenzen und gingen nicht wesentlich über den Bereich des Bestehenden hinaus. Als wichtigster Punkt einer Reform wurde das Einbeziehen auch der über- oder zwischenstaatlichen Organe in den Schutzbereich der Vorschriften des vierten Abschnitts angesehen. Jescheck machte den Vorschlag, den Schutz der §§ 102 und 103 StGB auch auf die "leitenden Organe der zwischenstaatlichen Einrichtungen" und den Schutz des § 104 StGB auf die Hoheitszeichen der zwischenstaatlichen Institutionen auszudehnen.[200] Diesen Anregungen ist der neueste Entwurf eines Strafgesetzbuches nachgekommen.[201]

---

199) Vgl. Abg. Dr. Schneider, Verhandl. d. Dt. Bundestages, Sten. Ber. Bd. 16, S. 13016.

200) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 279 - 282.

201) §§ 480 - 484 des E 1962.

Die Frage, ob die Vorschriften der §§ 102 ff. überhaupt den richtigen Rahmen für den Schutz überstaatlicher Einrichtungen bilden, wurde allerdings nicht erörtert. Hierauf wird weiter unten zurückzukommen sein.

Im übrigen bleibt der Entwurf bezüglich des Schutzes für die ausländischen Staaten bei den herkömmlichen Tatbeständen, die Angriffe auf Leib oder Leben und die Beleidigung ausländischer Staatsorgane sowie die Verletzung von fremden Flaggen und Hoheitszeichen ponalisieren.[202] Eine Neuheit bildet der § 482 des Entwurfs, der die öffentliche Erörterung von Privatangelegenheiten ausländischer Staatsoberhäupter mit Strafe bedroht. Diese Bestimmung entspricht dem Tatbestand des § 182 E 1962; und sie wurde als Maßnahme gegen das "schamlose Breittreten" von Einzelheiten aus dem Privat- und Familienleben fremder Staatsoberhäupter geschaffen, um hiermit "nicht zuletzt auch dem Interesse der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland" zu dienen.[203]

Dieser durch §§ 102 ff. des geltenden StGB und durch die §§ 480 ff. des Entwurfs 1962 geschaffene Schutz der korrekten Auslandsbeziehungen ist im Hinblick auf die Anschauungen des modernen Völkerrechts zu bejahen. Das Völkerrecht stellt nämlich für alle Staaten die Verpflichtung auf, seine eigenen Bürger und Fremde, die sich im Inland aufhalten, an dem "committing injurious acts against other States" zu hindern.[204] Diese Verantwortlichkeit der Staaten für Taten, die von seinen Staatsbürgern oder auf dem eigenen Gebiet begangen werden, entspricht auch dem alten Herkommen;[205] und die Mehrzahl der Kulturstaaten trägt dieser Anschauung - wie der rechtsvergleichende Überblick gezeigt hat - mit einer Gesetzgebung Rechnung, die durch die Bestrafung der Schuldigen den Staat von der Verantwortlichkeit für diese Taten distanziert.

Lediglich der Umfang der Strafbarkeit solcher Taten ist bei den einzelnen Ländern verschieden; er reicht von einem weitgehenden Schutz, wie er sich im griechischen Recht zeigt, bis zu dem, was die meisten anderen Staaten der Welt gewähren, nämlich nur den Personenschutz für die fremden Staatsmänner und den

---

202) Vgl. E 1960, Amtliche Begründung S. 626 ff.

203) E 1960, Amtliche Begründung S. 628.

204) Oppenheim-Lauterpacht, S. 365 f.; Pracht, s. S. 2 ff.

205) So schon Pufendorf, De iure nat. et gent., Lib. VIII, cap. VI, § 12; vgl. auch Livius, Röm. Gesch. 21, 6, 8; Grotius, De iure b. ac p., Buch II, Kap. XXI, § IV; v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 277, bezeichnet hingegen die völkerrechtliche Haftung des Staates für seine Untertanen noch als "aufkommend".

Schutz der Hoheitszeichen des auswärtigen Staates vor Taten, die im Inland begangen werden.

In letzter Zeit ist auch die Frage aktuell geworden, ob der Staat für seine Bürger, die im Ausland eine feindliche Tätigkeit gegenüber einem anderen Land entfalten, verantwortlich gemacht werden kann.[206] Die deutschen Wissenschaftler, die in Ägypten Raketen bauen, deren Anwendung sich eventuell gegen Israel richtet, werden nach geltendem Recht weder durch Strafdrohungen, noch auf eine andere Weise an ihrem Tun gehindert, obgleich ihr Verhalten der Bundesrepublik politischen Schaden zufügt.

Auch ein Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes, das "Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten", verbietet, dürfte solche Fälle nicht miterfassen, da auch dieses Gesetz sich wohl nur auf Taten erstrecken würde, die im Gebiet der Bundesrepublik begangen werden.[207]

Es gibt allerdings Länder, die eine feindliche Tätigkeit gegen fremde Staaten auch dann nicht straflos lassen, wenn sie im Ausland begangen wird. Hierbei sind zwei Arten voneinander zu unterscheiden:

Die erste Art der Gesetzgebung hat die Interessen des verletzten Staates selbst im Auge; die fremden Interessen werden hier wie die eigenen behandelt, und daraus folgt dann - wie im russischen Recht - die Bestrafung auch außerhalb des eigenen Staatsgebiets begangenen Hochverrats gegen auswärtige Länder.

Die zweite Art findet sich bei den Ländern, die im Hinblick auf die korrekten Auslandsbeziehungen mit ihrem Schutz so weit gehen, auch die im Ausland begangenen feindlichen Handlungen gegen fremde Staatsgewalt zu bestrafen; allerdings wird dann aber - um die Verantwortlichkeit des Inlandes zu begründen - verlangt, daß der Täter die Staatsangehörigkeit des bestrafenden Staates besitzt. Eine solche Gesetzgebung findet sich zum Beispiel in Griechenland und Australien.[2

Für die korrekten Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zum Ausland

---

206) Pressemeldungen vom 22. März 1963.

207) Hamann, Kommentar zum GG, Art. 26, B. 1., S. 232.

208) Griechenland: Art. 153 Griech. StGB i. V. m. Art. 5 - 8 Griech. StGB. Australien: Crimes Act No. 9, 1926, Sect. 17, Teil II a, Sect. 30 A Abs. 1 a II, Sect. 30 (b).

dürften aber die vorhandenen Vorschriften der §§ 102 ff. StGB und de lege ferenda die §§ 480 ff. E 1962 ausreichen, da die meisten Rechte des Auslandes auch keinen weitergehenden Schutz gewähren.

Auch ein Hochverratsschutz für fremde Staaten ist im Rahmen dieser Bestimmungen nicht wünschenswert. Fraglich ist allerdings, ob in einer modifizierten Form und unter anderen Gesichtspunkten der Schutz des Auslandes weiter auszugestalten ist.

C. STRAFTATEN GEGEN DEN BESTAND AUSLÄNDISCHER STAATEN DE LEGE FERENDA

I. DAS BEDÜRFNIS FÜR EINE NEUE GESETZGEBUNG

Das geltende deutsche Recht enthält keine Normen mehr zum Schutz des Bestandes ausländischer befreundeter Staaten,[209] und die Auslieferung der wegen politischer Delikte Verfolgten ist verboten (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG; § 3 AuslieferungsG).[210]

---

209) Nur Kielwein vertritt bezüglich des § 90 a StGB entgegen der herrschenden Meinung eine Anwendung dieser Vorschrift auch zum Schutze fremder Völker; denn die Bundesrepublik müsse ein erhebliches Interesse daran haben, daß in anderen Staaten unseres Kontinents und darüberhinaus nicht Organisationen entstehen und wirken können, deren Ziel offenbar die letztlich alle Staaten berührende Störung des Völkerfriedens sei (Kielwein, Reformfragen im internationalen Strafrecht, GA 1954, S. 215 f.).

210) Es war bei den Beratungen des Parlamentarischen Rats ein Streitpunkt, ob auch Handlungen gegen die demokratische Ordnung eines fremden Staats als asylwürdig anerkannt werden sollten. Man entschied sich für ein absolutes Asylrecht (PR, 18. Sitzung des HA vom 4. Dez. 1948, Sten. Ber. S. 217 f.; PR, 44. Sitzung des HA vom 19. Jan. 1949, Sten. Ber. S. 582 ff.).
Vergleichsweise sei hierzu der Art. 129 der Verfassung der UdSSR vom 5. Dez. 1936 erwähnt, der ein Asyl nur für die Bürger auswärtiger Staaten vorsieht, "die wegen Verfechtung der Interessen der Werktätigen oder wegen wissenschaftlicher Betätigung oder wegen nationalen Befreiungskampfes verfolgt werden" (Grützner in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 599).
In der gleichen Weise gewährt die DDR Asyl nur denen, die wegen ihres Kampfes für die in der Verfassung der DDR niedergelegten Grundsätze im Ausland verfolgt werden (Art. 10 der Verfassung der DDR vom 7. Okt. 1949).

Wenn diese Rechtslage im Lichte der gegenwärtigen politischen Lage in der Welt betrachtet wird, so ergeben sich paradoxe Situationen, die Maßnahmen des Gesetzgebers wünschenswert erscheinen lassen.

Angenommen, in Belgien bereite eine Gruppe extremistischer Agenten einen Anschlag auf die Regierung vor mit dem Ziel, illegal - allerdings ohne Verbrechen gegen das Leben [211] - die demokratische Ordnung Belgiens zu stürzen, so wären, kämen diese Bestrebungen zum Ziel, nicht nur die Interessen des belgischen Staates betroffen, sondern auch die Deutschlands und der gesamten westlichen Welt; insbesondere wären die Mitgliedstaaten der europäischen Vereinigungen angesichts der Verflechtung der Interessen empfindlich tangiert. [212] Dennoch könnte bei einem Mißlingen der Aktion oder bei einem vorzeitigen Aufdecken durch die belgische Polizei die Bundesrepublik die flüchtenden Hoch- oder auch Landesverräter nach deutschem Recht weder bestrafen, noch dürfte sie die Täter den belgischen Strafverfolgungsbehörden ausliefern. [213] Die deutschen Behörden könnten ihnen selbst die Einreise in die Bundesrepublik nicht verwehren, [214] vielmehr hätten sie ihnen vollen Schutz, der Hilfeleistung, Unterbringung, Unterstützung und Versorgung beinhaltet, zu leisten. [215]

Die wenigen Beschränkungen, die den politischen Verbrechern im Rahmen des zu gewährenden Asyls auferlegt werden können, nämlich Einschränkung der Freizügigkeit, der Berufsausübung und andere Sicherungsmaßnahmen, [216] gehen von Spezialpräventivgedanken aus; sie bilden aber in keiner Weise eine Sühnemaßnahme für begangenes Unrecht. Selbst die gemäß Art. 18 GG mögliche Verwirkung des Asylrechts, wenn dieses Recht zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht wird, ist, da sie erst nach einer dahingehenden Betätigung im Inland ausgesprochen werden kann, [217] und angesichts des nicht unkomplizierten und langwierigen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht nicht sehr wirkungsvoll. Denn die Täter könnten sich noch vor dem

---

211) Vgl. BGH 8, 59.

212) Vgl. Jescheck, ZStW 66 (1954), S. 522.

213) Seidl-Hohenveldern in JuS 1961, S. 18; BGH 8, 59.

214) Grützner in Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, S. 595.

215) v. Mangoldt-Klein, Anm. V 2 b zu Art. 16 GG, S. 503.

216) Grützner, a.a.O., S. 595.

217) v. Mangoldt-Klein, Anm. III 4 zu Art. 18 GG, S. 531 f.

Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts in das Ausland absetzen.[218]

Im übrigen sind diese gesamten Maßnahmen nur Ausländern gegenüber möglich. Deutsche Staatsangehörige, die im Ausland die dortige freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft haben, dürfen weder ausgewiesen, in ihrer Freizügigkeit beschränkt oder an ihrer Berufsausübung gehindert werden,[219] noch können sie wegen ihrer Taten gegen die ausländische Staatsgewalt strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden; selbst wenn sie von der Bundesrepublik aus die fremde Staatsgewalt weiterhin bekämpfen, dürfen die deutschen Behörden sie nach geltendem Recht grundsätzlich nicht an diesem Verhalten hindern, sofern nicht ein Verstoß gegen die schon oben behandelten und allgemeinen gesetzlichen Vorschriften gegeben ist.

Das Prinzip der Nichtauslieferung wegen politischer Straftaten, das einen Akt der "Generosität" darstellen soll,[220] und der Grundsatz der Diskretion gegenüber den politischen Verhältnissen fremder Staaten[221] werden in diesen Fällen ad absurdum geführt. Deutschland schont dann nämlich seine eigenen Staatsfeinde, nur weil sie zufälligerweise ihre Tätigkeit nicht gegen das Inland entfalteten. Die schädliche Wirkung der Handlungen aber trifft auch den deutschen Staat. So kommen hier Prinzipien zum Tragen, die in einer anderen politischen Situation begründet waren, die hingegen in Anbetracht der gegenwärtigen Lage einen Widersinn bedeuten.

Zu der Zeit, als das Verbot der Auslieferung politischer Verbrecher aufkam, waren die Anschauungen über Regierungsform und Wesen des Staates einschneidenden Wandlungen unterworfen, und die Auslieferung politischer Delinquenten wurde zunächst versagt, um die Gesinnungsgenossen zu schützen.[222] Wenn auch später in einigen Staaten uneingeschränkt Asyl gewährt wurde, so führte das auf Grund der differenzierten weltpolitischen Situation doch in der

---

218) Vgl. Anm. 210; Eine Festnahme der Täter ist gemäß § 38 BVGG nicht zulässig. Es könnten allenfalls im Wege der einstweiligen Anordnung (§ 32 BVGG) den Tätern Beschränkungen auferlegt werden, wie sie sich schon aus dem Inhalt des Asylrechts ergeben.

219) v. Mangoldt-Klein, Anm. II 9 Abs. 2 zu Art. 16 GG, S. 479.

220) Vorsitzender Dr. Schmid bei den Beratungen des PR, 18. Sitzung des HA vom 4. Dezember 1948, Sten. Ber. S. 217.

221) Vgl. Kohler, Intern. Strafr., S. 92; Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99.

222) Vgl. Art. 120 der französischen Verfassung von 1793.

Geschichte nie dazu, daß ein Staat gezwungen gewesen wäre, seine eigenen Staatsfeinde zu beherbergen, ohne sie für ihr Verhalten zur Rechenschaft ziehen zu können.

Da in der heutigen Zeit Umwälzungen im Gefüge eines freiheitlichen demokratischen Staatswesens auch die Nachbarstaaten und vor allem die verbündeten Länder berühren, hat die Privilegierung der politischen Delikte gegen das Ausland in diesem Rahmen keinen Sinn mehr.

Das kommunistische Lager hat dieser politischen Situation schon lange durch eine Gesetzgebung Rechnung getragen, die alle "gegenrevolutionären Handlungen mit Strafe bedroht", wenn sie gegen einen "Staat der Werktätigen" begangen werden.[223] Auf westlicher Seite hat Frankreich zum Schutz der Nato-Staaten eine entsprechende - allerdings mehr eingeschränkte - Bestimmung geschaffen.[224] Im übrigen fehlen bei den Demokratien der "freien Welt" Strafgesetze oder Auslieferungsbestimmungen, die für die russischen Vorschriften ein Äquivalent bilden könnten.

II. DIE AUSGESTALTUNG EINES NEUEN GESETZES

a) Abgrenzung der zu schützenden Staaten

Zur Formulierung einer entsprechenden Gesetzgebung könnten die Normen des sowjetischen Rechts nur mit entgegengesetzten Vorzeichen nachgeahmt werden. Eine solche Nachahmung wäre allerdings schwierig, da eine Abgrenzung der schutzwürdigen Staaten und der zu verfolgenden Taten nach rechtsstaatlichen Grundsätzen vorzunehmen ist, und die nichtkommunistische Welt keine durchgehend gleichartigen Staatssysteme besitzt, so daß der herkömmliche Zwiespalt zwischen freiheitlicher Demokratie und Diktatur in ihrem Bereich noch nicht überall überwunden ist. Wollte man aber innerhalb der Staatssysteme des Westens eine ausgesprochene Wertung durch das Strafrecht vornehmen, so könnte dies zu politischen Verwicklungen führen. Solche Verwicklungen zu vermeiden, ist aber - wie die Vorschriften der §§ 102 ff. StGB zeigen - auch eine Aufgabe des Strafrechts. Andererseits ist es nicht wünschenswert, auch totalitäre Diktaturen in ihrem Bestand zu schützen.

---

223) Art. 58 ¶ StGB der UdSSR.

224) Art. 86 Abs. 3 Code pénal in Verbindung mit der Verordnung vom 11. Juli 1952.

Jescheck schlägt daher vor, die "auf Gemeinsinn und Selbstverantwortung aufgebauten, freiheitlichen rechtsstaatlichen Verfassungen" durch eine Lockerung der Auslieferungsvorschriften zu sichern.[225] Eine solche gesetzliche Abgrenzung wäre aber durch ihre weite Fassung nicht praktikabel, da sie dem Richter die Aufgabe stellte, die Entscheidung darüber zu treffen, ob ein spezieller Staat eine freiheitliche rechtsstaatliche Verfassung besitzt. Damit würde der Rechtsprechung eine politische Wertung übertragen, deren Ausübung nicht in ihren Aufgabenbereich, sondern in den des Gesetzgebers fällt.[226]

Auch der Schutz aller Staaten der westlichen Welt vor bestimmten revolutionären Handlungen wäre wohl zu weitgehend; denn die nicht demokratisch regierten Länder könnten eine solche Formulierung ausnutzen und ihre Staatsfeinde schlechthin solcher Handlungen bezichtigen und damit den Schutz des deutschen Strafrechts beanspruchen. Außerdem käme dann der Rechtsprechung die schwierige Prüfung der revolutionären Tendenzen eines fremden Landes zu, das eventuell noch dazu auf einer anderen Kulturstufe steht.

Es ist demgemäß wünschenswert, daß nur solche Staaten den strafrechtlichen Schutz Deutschlands genießen, die eine mit der Bundesrepublik vergleichbare freiheitliche demokratische Verfassung besitzen. Eine brauchbare Zusammenfassung der in Frage kommenden Staaten ist durch die Vertragswerke der europäischen Gemeinschaften und im weiteren Rahmen durch den Nordatlantik-Pakt geschehen.

Nun ist aber zur Wahrung der deutschen Interessen der Schutz dieser Staaten nicht unbedingt gegenüber allen staatsfeindlichen Aktionen notwendig, sondern es genügt die Verfolgung nur solcher revolutionärer Tendenzen, die sich mittelbar gegen die Bundesrepublik richten; da andere, der verfassungsmäßigen Ordnung des betroffenen Staates feindliche Strömungen zwar innenpolitisch für dieses Land bedeutsam sein mögen und von dieser Perspektive aus auch zu bestrafen sind, jedoch bieten sie der Bundesrepublik keinen Anlaß zur Verfolgung,[227] so lange sie nicht das außenpolitische Gepräge berühren und insbesondere eine aggressiv expansive Front gegen die freiheitlichen Demokratien bilden.[228] Sobald

---

225) Jescheck, Die internationale Rechtshilfe in Strafsachen in Europa, ZStW 66 (1954), S. 522.

226) Vgl. v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 284.

227) Vgl. den Fall des OAS-Führers Bidault (Pressemeldungen nach dem 10.3. 1963).

228) Vgl. Jescheck, ZStW 66 (1954), S. 522.

sich aber die revolutionären Stimmungen innerhalb eines der genannten Staaten in ihren Auswirkungen auch auf die Bundesrepublik erstrecken, ist es im eigenen Interesse der Bundesrepublik geboten, gegen solche Aktionen dadurch einzuschreiten, daß die Staatsgewalt der Bündnispartner auch von dem deutschen Strafrecht geschützt wird. Die Bekämpfung aller verfassungsfeindlichen Strömungen in ausländischen Staaten durch das Recht der Bundesrepublik ist indessen nicht zu wünschen; denn ihr könnte der Vorwurf begegnen, den Bader in seinem Referat zum 38. Deutschen Juristentag in die Formulierung kleidete, daß durch einen weitgehenden Schutz der auswärtigen Staatsgewalt, wie er in den §§ 91, 92, 102, 103 des Entwurfs 1950 vorgesehen war,[229] unser Strafrecht "päpstlicher als der Papst" werde,[230] und vor allem könnte dies zu einem Schutz für nicht schützenswerte Staatsgewalt führen. Der Schutz der Bündnispartner ist jedoch das, was aus Gründen der Selbsterhaltung zu fordern ist; denn "kein Staat kann heute erwarten, daß er durch Erschütterungen der inneren Ordnung der Bundesgenossen unberührt bleiben werde".[231]

b) Schutzmaßnahmen für die verbündeten Länder

1. Auslieferung

Wenn also Angriffe gegen den Bestand der Bündnisstaaten vom deutschen Strafrecht verfolgt werden sollen, so stellt sich die Frage, ob dies im Wege der Auslieferung geschehen soll,[232] oder ob Tatbestände zu schaffen sind, die solche Handlungen unter Strafe stellen.

Die Ausgestaltung des Schutzes fremder Staatsgewalt im Wege der Auslieferung würde sich mehr in den hergebrachten Formen des Rechts bewegen, außerdem bestünde hier der Vorteil, daß das Ausland als Tatort oder als von dem Delikt unmittelbar betroffener Staat die besseren Möglichkeiten hätte, Beweismaterial zusammenzutragen und auszuwerten. Diese Gründe werden wohl Jescheck zur Formulierung seiner Ansicht veranlaßt haben, daß die Auslieferungsbestim-

---

229) Verhandl. d. Dt. Bundestages, A. z. D. St. B. 6. Teil, Drucksache Nr. 1307, S. 8, 9, 11.

230) Bader, Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Frankfurt/M., 1950, S. E 31.

231) Jescheck, ZStW 66 (1954), S. 522.

232) Für eine solche Regelung spricht sich - allerdings ohne nähere Begründung - Jescheck aus: Rittler-Festschrift, S. 284 und ZStW 66 (1954), S. 522.

mungen "für politische Delikte unter verbündeten Staaten" zu lockern seien. [233]

Gegen die Auslieferung als Maßnahme zur Bekämpfung solcher politischer Verbrechen spricht entscheidend die Tatsache, daß das Recht auf politisches Asyl und das Verbot der Auslieferung deutscher Staatsangehöriger verfassungsrechtlich durch Art. 16 Abs. 2 GG als Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt gesichert sind. Sollte aber die Auslieferung in dem aufgezeigten Rahmen gesetzlich ermöglicht werden, so müßten diese Grundrechte eingeschränkt werden, was jedoch gemäß Art. 19 GG nicht möglich ist. Auch eine Änderung des Art. 16 Abs. 2 GG ist wegen der Schranke des Art. 79 Abs. 2 GG nicht zu befürworten.

2. Schaffung neuer Straftatbestände

Als weitere Möglichkeit bleibt somit noch die Schaffung einer strafgesetzlichen Norm, wodurch im übrigen auch deutlicher zum Ausdruck kommt, daß die Bundesrepublik als Mitglied einer Gemeinschaft freier Staaten - im Interesse der Gesamtheit - strafbare Handlungen gegen den Bestand der Bündnisstaaten als materielles Unrecht verfolgt.

Für die Formulierung einer solchen Gesetzesnorm bieten sich zwei Modelle an. Es sind dies die Bestimmungen des russischen und des französischen Strafrechts. Das russische Strafgesetzbuch enthält einen besonderen Tatbestand zur Verfolgung "antirevolutionärer Handlungen gegen Staaten der Werktätigen", [234] während der französische Code pénal nur eine Ermächtigungsnorm dahingehend enthält, daß der Ministerrat durch Verordnung die Bestimmungen über Delikte gegen die äußere Staatssicherheit auch auf verbündete oder befreundete Staaten ausdehnen kann. [235]

Die französische Ausgestaltung ist für Deutschland im Hinblick auf den Artikel 104 Abs. 1 GG, der eine Freiheitsbeschränkung nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen zuläßt, in dieser Weise nicht annehmbar. Die Bedenken, die dem sowjetischen Modell entgegenstehen, wurden oben schon dargelegt.

Es bleibt allerdings hiervon ausgehend die Frage offen, ob eine Bestimmung zum Schutz der Bündnispartner in das Strafgesetzbuch einzuarbeiten ist, oder ob

233) Jescheck, Straftaten gegen das Ausland, in Rittler-Festschrift, S. 284.
234) Art. 58 $\frac{1}{a}$ des StGB der UdSSR.
235) Art. 86 des französischen Code pénal.

hierfür ein Sondergesetz geschaffen werden soll. Jescheck spricht sich bezüglich Art. 7 des 4. StÄG [236] für die letzte der beiden Möglichkeiten aus, da ein solches Gesetz leichter der jeweiligen politischen Situation anzupassen sei. [237] Diesem Vorteil steht aber der gewichtige Nachteil entgegen, daß ein Sondergesetz nicht die Publizität erreicht wie ein Tatbestand des Strafgesetzbuches. Der Bedeutung, die einer solchen Bestimmung zukäme, entspräche daher eher ein Platz innerhalb des Strafgesetzbuches. Im Entwurf wäre hierfür nach den Vorschriften zur Sicherung des eigenen Staates der geeignete Raum. Um aber auch den wechselnden politischen Verhältnissen genügend Rechnung tragen zu können, wäre für das Strafgesetzbuch - ähnlich wie in Frankreich - eventuell eine verweisende Bestimmung ausreichend. Hierin könnte zum Ausdruck gebracht werden, daß die Tatbestände zum Schutz des eigenen Staates auch auf die verbündeten oder befreundeten Staaten der Bundesrepublik nach Maßgabe eines Sondergesetzes ohne Rücksicht auf die Nationalität des Täters und den Begehungsort anzuwenden seien. In dem zu schaffenden Sondergesetz müßten dann nur die in Frage kommenden Staaten enumerativ aufgeführt werden.

Eine tatbestandsmäßige Beschränkung der Strafbarkeit auf Handlungen, die eine bestimmte revolutionäre staatsfeindliche Tendenz verfolgen, ist nicht nötig und auch in Anbetracht der Möglichkeit, daß sich die politische Situation jederzeit ändern kann, nicht wünschenswert. Diesen Wechseln in der politischen Situation wird am besten dadurch zu begegnen sein, daß als Strafverfolgungsvoraussetzung eine Ermächtigung der Bundesregierung verlangt wird, wie es schon in § 104 a StGB für das geltende Recht geschehen ist. [238] Indem also auf diese Weise nach Opportunitätsgesichtspunkten solche Delikte ausgeschieden werden können, an deren Verfolgung von Seiten der Bundesrepublik kein Interesse besteht, läßt sich der Anwendungsbereich der Strafbestimmungen zum Schutz der fremden Staaten am einfachsten den fluktuierenden politischen Gegebenheiten anpassen.

De lege ferenda ist auch noch darauf hinzuweisen, daß bei Befolgung der oben dargelegten Gedanken der § 4 Abs. 2 Ziff. 3 StGB bzw. der § 6 Abs. 2 Ziff. 2 des Entwurfs 1962 dahingehend abzuändern sind, daß der Konzessivsatz "obwohl die Auslieferung nach der Art der Straftat zulässig wäre" ersatzlos zu

---

236) BGBl. 1957, I, S. 601.

237) Jescheck, Straftaten gegen das Ausland, in Rittler-Festschrift, S. 285.

238) Vgl. hierzu Kielwein, Reformfragen im internationalen Strafrecht, in GA 1954, S. 216.

streichen ist. Denn es soll eine stellvertretende Strafrechtspflege gerade in den Fällen eintreten, in denen eine Auslieferung nach Art. 16 Abs. 2 GG und § 3 AuslieferungsG verboten ist. Eine Ersatzbestimmung für den genannten Konzessivsatz ist im übrigen nicht erforderlich, da ohnehin nur solche Auslandstaten von Ausländern durch das deutsche Recht pönalisiert sind, aufgrund deren auch eine Auslieferung zulässig wäre.

2. TEIL

STRAFTATEN GEGEN AUSLÄNDISCHE EXEKUTIVGEWALT UND GEGEN FREMDE RECHTSPFLEGE

1. KAPITEL

DIE AUFLEHNUNG GEGEN FREMDE STAATSGEWALT

A. DIE ENTWICKLUNG DES PROBLEMS BIS 1945 IN GESETZGEBUNG, RECHTSPRECHUNG UND LEHRE

Während die Straftaten gegen den Bestand und die Grundlagen des Staates im Strafgesetzbuch stets eindeutig auf das eigene Staatswesen ausgerichtet waren, indem in den betreffenden Tatbeständen das Deutsche Reich bzw. die Bundesrepublik Deutschland und ihre Länder als Bezugsobjekte genannt wurden,[239] fehlt bei den übrigen Delikten gegen die Staatsgewalt weitgehend eine solche tatbestandliche Festlegung. Nur bei den Münzdelikten sind in den §§ 146, 149 StGB die ausländischen und inländischen Münzen und Wertpapiere gleichgestellt; und bei den Urkundendelikten war vor der VO vom 29. Mai 1943 in § 267 StGB ebenfalls eine Gleichstellung tatbestandlich festgelegt. Im übrigen enthalten noch die schon behandelten Bestimmungen der §§ 102 ff. StGB und § 132 a StGB eine klare Formulierung.[240]

Auf Grund dieser Ungenauigkeit des Gesetzestextes kam es zu einem Meinungsstreit, der um die Jahrhundertwende seinen Höhepunkt überschritten hatte, dessen Ausläufer aber noch bis in die heutige Zeit wirken.[241]

Von der einen Seite, der die Rechtsprechung angehörte, wurde eine Auslegung vertreten, die diese Delikte (§§ 110 ff. StGB) auch zum Schutze ausländischer Staatsgewalt angewandt wissen wollte, während die andere Seite eine restriktive Auslegung dahingehend forderte, daß entweder ein Schutz für fremde Staaten auf Grund dieser Tatbestände völlig abgelehnt wurde, oder daß nur

239) Vgl. die Tatbestände des 1. bis 3. und 5. Abschnitts des Bes. Teils StGB.

240) So auch noch § 5 des Gesetzes über die Führung akademischer Grade v. 7. Juni 1939 (RGBl. I, S. 985).

241) Vgl. die Meinungen v. Webers (Frank-Festgabe, S. 276 ff.) und Naglers (Heilborn-Festgabe, S. 36 ff.).

unter ganz bestimmten, engen Voraussetzungen Schutz zu gewähren sei.

Bei den Beratungen des Strafgesetzbuches im Reichstag von 1870 war die Frage, ob die Tatbestände des Widerstandes gegen die Staatsgewalt auch zugunsten auswärtiger Staaten angewandt werden sollten, nicht behandelt worden. Nur der Abgeordnete v. Puttkammer streifte die Frage mit einer Bemerkung, die aber in einem anderen Zusammenhang getan, keine Stellungnahme zu dem hier behandelten Problem darstellte.[242] Er sagte nämlich, daß es nicht ratsam sei, die weite Fassung des § 4 StGB bestehen zu lassen, da dann beispielsweise der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt pönalisiert sei.[243]

Hierbei stützte sich v. Puttkammer wohl auf die Rechtsprechung des preußischen Obertribunals, das in dieser Frage durch mehrere Entscheidungen zugunsten des Auslandes Stellung genommen hatte.[244] Die Praxis des Obertribunals hatte jedoch in der Literatur lebhaften Widerspruch erfahren,[245] und so konnte zur Zeit der Entstehung des Strafgesetzbuches diese Frage noch nicht als entschieden angesehen werden. Wenn das Strafgesetzbuch dennoch die unklare Regelung des Preußischen StGB in dieser Form übernahm, so dürfte dem keine Bedeutung beizumessen sein, da dies "ohne tiefere Überlegungen" geschehen zu sein scheint.[246]

---

242) Vgl. Schultz, Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht, S. 42 f.

243) Stenogr. Berichte des Reichstags von 1870, Bd. I, S. 158.

244) Beschl. v. 16. April 1855 (Widersetzlichkeit gegen Beamte), JMbl, S. 185; vom 4. November 1863 (Aufruhr), Oppenhoff, Die Rechtsprechung des Königl. Obertribunals in Strafsachen, IV. Band, S. 147 ff.; vgl. Dockhorn, in GA Bd. 12, S. 97 f.; und Goltdammer, in GA Bd. 15, S. 803; Beschl. vom 4. Januar 1865, Oppenhoff, Die Rechtsprechung d. Königl. Obertribunals in Strafsachen, V. Band, S. 392 f.; Beschl. vom 18. Oktober 1855 (Beleidigung eines Beamten im Dienste) in GA Bd. 3, S. 833.
Bestraft wurde zum Beispiel der Widerstand eines Preußen gegen einen russischen Staatsförster und die im Ausland verübte Amtbeleidigung ausländischer Beamter.
Vgl. hierzu auch Nagler, die Widersetzlichkeit gegen die ausländische Staatsgewalt, in Festgabe für Heilborn, S. 34 Anm. 4; und Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, vor § 110, S. 261.

245) Dockhorn, in GA Bd. 12, S. 98; Heinze, in GA Bd. 17, S. 737 ff.; Goltdammer, in GA Bd. 15, S. 803.

246) Nagler, Die Widersetzlichkeit gegen die ausl. Staatsgewalt, in Festgabe für Heilborn, S. 34.

Dem Reichsgericht kam somit die Aufgabe zu, das Problem einer sachgerechten Lösung zuzuführen. Es hatte dann auch erstmals im Jahre 1880 einen Fall zu entscheiden, in dem ein Ausländer vor dem Gesandten seines Heimatlandes in Deutschland einen Meineid geleistet hatte. In Fortsetzung der Rechtsprechung des preußischen Obertribunals erklärte in dieser Entscheidung das Reichsgericht, es gebe im deutschen Strafgesetzbuch keinen Anhalt für die Annahme, daß nur ein vor einer inländischen zuständigen Behörde geleisteter Meineid strafbar sein solle.[247)]

In einer anderen Entscheidung erklärte das Reichsgericht die Strafbestimmung des § 275 StGB auch für die Fälschung von ausländischem Stempelpapier für anwendbar,[248)] und auch noch in einem ähnlichen Fall wurde später diese Rechtsprechung aufrechterhalten. Hier begründete das Reichsgericht seinen Spruch mit dem Argument, daß solche nachgemachten, vom ausgebenden fremden Staate nicht anerkannten Stempelmarken geeignet seien, bedeutsame wirtschaftliche Interessen des Inlandes in Mitleidenschaft zu ziehen.[249)]

Mit dieser Begründung kommt das Reichsgericht dem Kernpunkt des Problems am nächsten, und es wird deutlich, daß nicht die Staatsgewalt das eigentliche Schutzobjekt der Münz- und Urkundendelikte ist, wie dies früher verschiedentlich angenommen wurde, sondern daß durch diese Straftaten das Gemeinschaftsleben schlechthin betroffen wird.[250)]

Das grundlegende und am deutlichsten auf das Problem eingehende reichsgerichtliche Urteil bezieht sich auf ein Widerstandsdelikt gegen die Staatsgewalt (§ 113 StGB), das ein sächsischer Untertan im Königreich Böhmen gegen einen österreichischen Finanzwachaufseher begangen hatte.[251)]

---

247) RGSt 3, 70.

248) RGSt 6, 387.

249) RGSt 55, 81.

250) Vgl. Welzel, Lehrbuch, S. 327 ff.; aus diesem Grunde sind die Urkunden- und Geldvergehen, bzw. Verbrechen, aus dem vorliegenden Thema auszuscheiden. Es bedurfte zur Erfüllung der Verpflichtung des Art. 79 des Weltpostvertrages (RGBl 1925 II, S. 517) keiner besonderen Strafbestimmung.

251) RGSt 8, 53.

Die Begründung dieser Entscheidung geht von § 4 Abs. 2 Nr. 3 StGB alter Fassung aus, in dem es hieß, daß ein Deutscher, der im Ausland eine Handlung begangen habe, die nach den Gesetzen des Deutschen Reiches als Verbrechen oder Vergehen anzusehen und durch die Gesetze des Tatorts mit Strafe bedroht sei, nach den Strafgesetzen des Deutschen Reichs verfolgt werden könne; und das Reichsgericht führte aus, wenn diese Voraussetzungen gegeben seien, dann dürfe eine Bestrafung nur bei Vorliegen besonderer Gründe unterbleiben. Weiter heißt es: "Der von verschiedenen Seiten in der Literatur aufgestellte Satz, daß, soweit es sich um s.g. Staatsdelikte handelt, ... das Reichsstrafgesetzbuch prinzipiell nur den Schutz ... der inländischen Staatsgewalt im Auge, nur die gegen diese gerichteten Angriffe mit Strafe zu bedrohen Beruf und Interesse habe, ist absolut unbeweisbar und unrichtig". [252]

Das Reichsgericht vertritt in der Entscheidung weiter die Auffassung, daß ein Unterschied zwischen "privaten und öffentlichen Rechtsgütern" nicht zu machen sei, da es "hierfür an einem inneren Grund" fehle. [253]

Aber schon wenige Jahre später erklärte dann das Reichsgericht anläßlich eines Zolldelikts, die Ausdehnung des Strafrechtsschutzes auf ausländische Rechtsgüter könne nicht dahin führen, daß dieser Schutz auch Rechtsgütern zuteil werden müsse, die das Inland als solche nicht anzuerkennen vermöge. [254] In der Zeit nach dem ersten Weltkrieg scheint das Reichsgericht zumindest für einzelne Delikte völlig die alte Praxis verlassen zu haben. Im Jahre 1926 wurde nämlich bezüglich einer falschen Anschuldigung (§ 164 StGB) ausgeführt, dieser Tatbestand, der "in erster Reihe und vorwiegend dem Schutz der staatlichen Rechtspflege" diene, bezwecke nicht "den Schutz fremdländischer Behörden, am allerwenigsten solcher, die völkerrechtswidrig während des Friedens in deutsches Gebiet" einbrächen und "sich widerrechtlich Amtsbefugnisse" anmaßten. [255]

Aus dieser im übrigen sehr kurzen Entscheidung wird ersichtlich, wie sehr politische Gegebenheiten die Rechtsprechung beeinflußten. Wenn zum Vergleich

---

252) RGSt 8, 53.

253) RGSt a.a.O.; anderer Ansicht jetzt ausdrücklich OLG Hamm, JZ 1960, S. 576.

254) RGSt 14, 124 (128/129).

255) RGSt 60, 317; ebenso eine andere Entscheidung: JW 1929, I, S. 414 Nr. 13, hier heißt es: " Die durch das Rheinlandabkommen mit Gerichtsbarkeit ausgestatteten ausländischen Behörden sind nicht Behörden im Sinne von § 164 StGB".

eine entsprechende Entscheidung nach dem zweiten Weltkrieg betrachtet wird, in der das Oberlandesgericht Celle ausführt, eine Dienststelle der augenblicklichen Besatzungsmacht müsse jedenfalls einer deutschen Behörde gleichgestellt werden, [256] so ergibt sich eine Diskrepanz, die sich leicht aus politischen Sympathie- und Antipathiegefühlen erklären läßt. [257]

So wechselnd die politischen Beziehungen zum Ausland waren, so regellos war auch die Rechtsprechung zu der Frage des Schutzes auswärtiger Staatsgewalt; [258] und selbst die wissenschaftliche Bearbeitung dieser Frage brachte zunächst noch keine befriedigende Klärung, da man auch hier versuchte, die Lükken des Gesetzes durch eine Auslegung auszugleichen, der die jeweilige politische Überzeugung das Ergebnis vorzeichnete. Von der fertigen Entscheidung aus wurde dann die Beweisführung und eine Motivierung vorgetragen, die sich in den meisten Fällen in Wortauslegungen und einfachen Behauptungen, wie "selbstverständlich" oder "die Gegner dieser Ansicht verlassen die gesetzliche Grundlage" [259] erschöpften. [260] Vor nun über dreißig Jahren hatte sich dann das Problem dahingehend geklärt, daß eine Erstreckung der Normen zum Schutze der Staatsgewalt auf das Ausland grundsätzlich abgelehnt wurde; durch die Beiträge von Nagler [261] und von v. Weber [262] war eine Lösung des Problems gefunden worden, die auch heute noch von der Wissenschaft als maßgeblich anerkannt wird. [263]

---

256) OLG Celle, HESt 1, 42 (45); ebenso OLG Darmstadt, DRZ 1949, S. 20; vgl. hierzu auch OLG Düsseldorf, HRR 1925 Nr. 738; BGH in NJW 1952, S. 1385; OLG Köln, NJW 1952, S. 117; Maurach, Lehrbuch, BT, S. 562; Welzel, Lehrbuch, S. 425; Mühlmann-Bommel, Anm. 3 zu § 164 StGB; Jagusch in LK, § 164 Anm. 3 c aa; Schönke-Schröder, § 164 Anm. IV, 1.

257) Vgl. Oehler, Die Grenzen des aktiven Personalitätsprinzips im internationalen Strafrecht, in Mezger-Festschrift, S. 99 Anm. 2.

258) Vgl. v. Weber, Der Schutz fremdländ. staatl. Interessen im Strafrecht, in Frank-Festgabe, S. 276.

259) Berner, Lehrbuch des Deutschen Strafrechtes, S. 385.

260) Nagler, Die Widersetzlichkeit gegen die ausl. Staatsgewalt in Heilborn-Festgabe, S. 36.

261) Nagler, a.a.O.

262) v. Weber, Der Schutz fremdl. staatl. Interessen im Strafrecht, in Frank-Festgabe, S. 276.

263) Vgl. Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 284 f.; Maurach, Lehrbuch, BT, S. 510.

Die Äußerungen, die in den letzten Jahren zu diesem Thema abgegeben wurden, beschränken sich im wesentlichen auf eine Übernahme besonders des von Binding und von v. Weber erarbeiteten Gedankenguts, und sie beinhalten vielfach nur in den Formulierungen abgewandelte Argumente.

Es soll daher hier die Argumentation zusammengefaßt vorgetragen werden, die zu den Ergebnissen führte, auf die sich die neuere Literatur stützt.

Wie die Entscheidung des Reichsgerichts RGSt 8, 53 gehen auch die meisten, eine extensive Anwendung der Vorschriften zum Schutze der Staatsgewalt bejahenden Stimmen von den Normen über den räumlichen Geltungsbereich der Strafgesetze aus, und es wird ausgeführt, daß, wenn nichts Gegenteiliges bestimmt sei (wie z. B. in § 112 StGB [264]), die Strafbarkeit der Delikte gegen die ausländische Staatsgewalt sich aus den allgemeinen Bestimmungen der §§ 3 und 4 StGB ergebe. [265]

Hierbei leugnen die Vertreter dieser Ansicht dann entweder überhaupt die Notwendigkeit, einen Unterschied zwischen "privaten und öffentlichen Rechtsgütern" zu machen, [266] oder die Delikte der Auflehnung gegen die Staatsgewalt werden einfach für unpolitisch erklärt. Erläuternd führt Berner hierzu aus: "Diese Handlungen richten sich nicht mehr gegen das Dasein oder die Integrität der Staatsgewalt, sondern nur noch gegen die Ausübung der letzteren bei Ausführung von Gesetzen oder obrigkeitlichen Anordnungen". [267] Diese Argumentation zeigt, daß das Rechtsschutzobjekt der Bestimmungen des Widerstandes gegen die Staatsgewalt aus der Betrachtung ausgeklammert wurde, um über positivistische Auslegungsversuche zu dem gewünschten Ergebnis zu kommen.

Deutlich wird dies auch bei der Argumentation, die von einem Tatbestand ausgeht, der sein Bezugsobjekt ausdrücklich auf das Inland beschränkt und von

---

264) Dieser Tatbestand war ausdrücklich auf das deutsche Heer und die Reichsmarine zugeschnitten.

265) So u. a. Berner, Lehrbuch des Deutschen Strafrechtes, S. 385; Puchelt, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, S. 159; v. Wächter, Das Königlich Sächsische und das Thüringische Strafrecht, S. 147 ff. (156); v. Bar, Das internationale Privat- und Strafrecht, S. 543 ff.; Heinze in GA, Bd. 17, S. 673 ff.; Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für d. Dt. Reich, Vorbem. vor § 110; vgl. Schultz, Der Widerstand gegen die ausw. Staatsgewalt, S. 45.

266) Vgl. RGSt 8, 53.

267) Berner, a.a.O., S. 385.

dort mit dem argumentum e contrario zu dem Ergebnis zu kommen sucht, daß in den Fällen, in denen das Gesetz keine ausdrückliche Beschränkung des Tatbestandes auf die inländische Staatsgewalt festgelegt habe, dieser auch zugunsten des auswärtigen Staates anwendbar sei. So wurde der Wortlaut des § 112 StGB, der das "deutsche Heer" und die "Reichsmarine" nannte, angeführt, und man folgerte, daß der § 112 StGB eine "ausdrückliche Ausnahme" darstelle und daß daher bei den übrigen Delikten "der allgemeine Grundsatz des § 4 Nr. 2 und 3 StGB zur Anwendung zu gelangen" habe.[268]

Die gleichen Schlüsse wurden auch aufgrund eines Vergleichs mit den ersten drei Abschnitten des Besonderen Teils StGB gezogen; und es wurde hierbei darauf hingewiesen, daß entgegen den ersten Abschnitten des Besonderen Teils die folgenden Abschnitte VI und VII "nicht die entfernteste Andeutung dafür enthielten, daß ihre Vorschriften auf die gegen die inländische Staatsgewalt oder staatliche Ordnung gerichteten Mißthaten zu beschränken seien".[269]

Eine andere Argumentation führte die Rechtsprechung des preußischen Obertribunals zum Beweis dafür an, daß auch das Strafgesetzbuch sich der Überzeugung angeschlossen habe, der Widerstand gegen die Staatsgewalt sei allgemein zu bestrafen.[270] Dies wurde mit dem Hinweis begründet, daß das Strafgesetzbuch die Bestimmungen des Preußischen StGB fast genau übernommen habe; zwar habe das Preußische Strafgesetzbuch auch nicht klar erkennen lassen, was unter Staatsgewalt zu verstehen sei, aber durch die konstante Praxis des preußischen Obertribunals sei diesem Begriff eine eindeutige Interpretation gegeben worden, und das Strafgesetzbuch lasse keinen abweichenden Willen erkennen; somit sei anzunehmen, daß sich das Strafgesetzbuch der Interpretation des preußischen Obertribunals angeschlossen habe.[271]

Der Widerlegung dieser Argumente, die von den Gegnern der extensiven Auslegung, insbesondere durch die Monographien von Schultz und Mohrus, unternommen wurde, sind im wesentlichen keine neuen Gesichtspunkte hinzuzufügen. Es wurde hierbei vor allem herausgestellt, daß die Bestimmungen der

---

268) Hälschner, Das gemeine deutsche Strafrecht, S. 58.

269) Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, vor § 110 StGB.

270) Oppenhoff, a.a.O.

271) Vgl. Schultz, Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht, S. 41; Mohrus, Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht, S. 58 f.

§§ 3 und 4 StGB nicht die Strafbarkeit begründen, sondern sie voraussetzen; [272] auch wurde darauf hingewiesen, daß die Rechtsprechung des preußischen Obertribunals weder einheitlich gewesen, noch widerspruchslos hingenommen worden sei, [273] daß sie vielmehr auf der Berücksichtigung politischer Verhältnisse "vorzüglich des guten Einvernehmens mit Rußland und des gemeinsamen Interesses an der Unterdrückung aufrührerrischer Bestrebungen" [274] beruht habe.

Neben diesen dogmatischen und rechtspolitischen Erwägungen wurden aus den positivistischen Argumenten der Gegner die entgegengesetzten Schlüsse gezogen und statt des Umkehrschlusses eine Analogie hergeleitet; [275] auch wurde

---

272) Mohrus, Widerstand g. d. ausw. Staatsgewalt, S. 27 ff.; Schultz, Der Widerstand g. d. ausw. Staatsge., S. 45; Nagler, Die Widersetzlichkeit g. d. Ausl. Staatsg., in Heilborn-Festgabe, S. 37; v. Weber, Der Schutz fremdländ. staatl. Interessen im Strafr., in Frank-Festgabe, S. 281; M. E. Mayer, VDB I, S. 441; Kohler, Internat. Strafrecht, S. 3.

Heute ist dies fast einhellige Meinung, obwohl die Einführung des aktiven Personalitätsprinzips durch die VO über den Geltungsbereich des Strafrechts vom 6. Mai 1940 (RGBl. I, S. 754) einen lückenlosen Schutz ausländischer staatlicher Rechtsgüter zunächst erwarten ließ. Es wurde jedoch durch die Auslegung des Begriffes der "Tat" in § 3 Abs. 2 StGB zwischen schutzwürdigen und schutzlosen Rechtsgütern unterschieden, so daß die Angriffe gegen die ausländische Staatsgewalt im Verhältnis zu der Rechtslage vor der Neufassung des § 3 StGB keiner modifizierten Betrachtung unterliegen.

OLG Hamm, in JZ 1960, S. 577; BGHSt 8, 349 = NJW 1956, S. 517; Kohlrausch-Lange, Anm. 3 zu § 3 StGB; Jagusch, in LK, Anm. 2 zu § 3 StGB; v. Olshausen, Bem. 3 vor und Anm. 8 zu § 3 StGB; Lange, in DStrR 1941, S. 8; Schröder, in ZStW 61, S. 104; Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99; Granitza, Die Dogmengeschichte des internationalen Strafrechts, S. 149 f.; anderer Ansicht nur: v. Weber, in DRZ 1949, S. 20 und Kielwein, in GA 1954, S. 214.

273) Mohrus, a.a.O., S. 59; Schultz, a.a.O., S. 41 ff.

274) Schultz, a.a.O., S. 44; für diese Auffassung spricht auch der Auslieferungsvertrag zwischen Preußen und Rußland vom 13. Januar 1885, der die Auslieferung wegen politischer Delikte ausdrücklich vorsieht. Vgl. Anm. 100.

275) Vgl. Schultz, a.a.O., S. 45 bezüglich des § 112 StGB.

mit § 359 StGB, der die Beamteneigenschaft nur inländischen Staatsorganen zuspricht, argumentiert, daß auch in den übrigen Abschnitten des Strafgesetzbuches unter die "obrigkeitliche Gewalt" nur die inländische falle.[276] Ein weiterer Gesichtspunkt ergab sich für die Anhänger einer restriktiven Auslegung aus dem vierten Abschnitt des Besonderen Teils StGB. Die Beweisführung lief darauf hinaus, daß man sagte, die Delikte gegen fremde Staaten seien in den §§ 102 ff. StGB abschließend geregelt, da nicht angenommen werden könne, "daß dieser Abschnitt aus sonstigen Vorschriften ergänzt werden dürfte".[277]

Lange stellte darauf ab, daß dem Deutschen nicht "Treue und Gehorsam" gegenüber einer fremden politischen Ordnung geboten werde, sondern es sei dem fremden Staat überlassen, sich selbst zu schützen.[278]

Über die innere Struktur und das Rechtsgut der Delikte gegen die Staatsgewalt war in den Anfängen der Diskussion wenig gesagt worden. Erst später wurde hierauf vor allem durch Nagler und v. Weber nachdrücklich hingewiesen; und es wurde klargestellt, daß hier "der Drehpunkt des Problems ruht",[279] denn erst wenn festgestellt ist, daß ein Tatbestand ein Rechtsgut allgemeiner Natur zum Gegenstand hat, ist eine Anwendung auf Auslandstaten sinnvoll. Der Schutz der staatlichen Organisation ist aber jeweils auf ganz bestimmte und konkrete Staatswesen zugeschnitten,[280] und er kann sich daher nicht ohne weiteres auf jeden Staat erstrecken.

Von diesen Gedanken ging schon Binding aus, als er darauf aufmerksam machte, daß die Ausdehnung der inländischen Strafgesetze auf alle analogen Institutionen des Auslandes zu einer "unerträglichen Abhängigkeit" des inländischen Rechts von dem ausländischen Staats- und Verwaltungsrecht führen würde;[281] und es setzte sich schließlich die Ansicht durch, daß die Bestimmungen

---

276) Schultz, a.a.O., S. 56 ff.; Mohrus, a.a.O., S. 50 ff.; Frank, vor § 110; M. E. Mayer, VDB I, S. 440; Mezger, in DStrR 1941, S. 22; jetzt so vor allem OLG Hamm, in JZ 1960, S. 576; anderer Ansicht Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, Anm. 2 zu § 113 StGB.

277) Frank, vor § 110; Mayer, VDB I, S. 440; jetzt so auch Jagusch in LK, Anm. 2 zu § 3 StGB.

278) Lange, in DStrR 1941, S. 8.

279) Nagler, a.a.O., S. 37; vgl. auch v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 281 ff.

280) Vgl. Nagler, a.a.O., S. 38.

281) Binding, Lehrbuch, S. 373 f.; so auch Dahm, Auflehnung gegen die Staatsgewalt, in Gürtner, BT, S. 276 f.

zum Schutz der Staatsgewalt "apriorisch ihrem Wesen nach" [282] nur den eigenen Staat erfassen. Diese Meinung, die durch Nagler [283] und v. Weber [284] ausführlich begründet wurde, bildete die Grundlage, von der aus eine allgemeine Anwendung der Tatbestände zum Schutze der staatlichen Gewalt auf das Ausland grundsätzlich abgelehnt wurde; und es wurde festgestellt, daß nur bei und im Rahmen einer ausdrücklichen Normierung den fremden Staatswesen Schutz zu gewähren sei. [285]

Jedoch machten sowohl v. Weber als auch Nagler von diesem Grundsatz Ausnahmen: [286]

Nagler hält nämlich für den Fall, daß die "ausländische Amtsgewalt" mit Ermächtigung der zuständigen Inlandsbehörde im Inland tätig wird, die Normen der §§ 113 ff. StGB für anwendbar. [287]

Neben diesen Fall stellte v. Weber noch eine zweite Möglichkeit, die nach seiner Meinung die unmittelbare Anwendung des deutschen Rechts erforderlich machte. Dieser zweite Fall liegt dann vor, "wenn durch den Angriff auf das ausländische Rechtsgut das inländische Interesse unmittelbar berührt wird". [288]

---

282) Gerland in VDB I, S. 119.

283) Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 37 ff.

284) v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 281 ff.

285) Dieser Standpunkt wurde für Frankreich auch von Donnedieu de Vabres, Les Principes modernes, S. 119, vertreten, der die Vorschriften des Widerstandes gegen die Staatsgewalt im engen Zusammenhang mit den Delikten gegen den Bestand ausländischer Staaten betrachtete und daher den Gesichtspunkt des Interesses an guten Auslandsbeziehungen dominieren ließ. Vgl. hierzu auch Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99 Anm. 3, der auch die entgegengesetzte französische Literatur zitiert; und M. E. Mayer, VDB I, S. 490.

286) Hierzu wird weiter unten Stellung genommen.

287) Nagler, a.a.O., S. 44 ff.; so auch schon Binding, Lehrbuch II, S. 376; für das österreichische Recht wird von Rittler, Lehrbuch, BT, S. 372 f., unter Abweichung von der Praxis des Kassationshofes (KH 645, 1406, 1461) die gleiche Meinung vertreten, wie sie Nagler formuliert hat.

288) v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 285.

B. DIE ENTWICKLUNG DES PROBLEMS NACH DEM 2. WELTKRIEG

Auf dem Stande der Ergebnisse, die bis 1930 gefunden wurden, ist die Wissenschaft bis auf wenige Ausnahmen verblieben; und die meisten, nach dem zweiten Weltkrieg abgegebenen Äußerungen zu dem Problem stimmen mit den Ausführungen v. Webers und Naglers - teilweise unter Berufung auf sie - überein.[289]

Allerdings erhoben sich auch Stimmen, die - wohl von der westlichen Integration beeinflußt - diesem Gedanken dadurch Ausdruck geben wollten, daß sie schon de lege lata den allgemeinen Schutz der fremden Staatsgewalt forderten.

Bei einer solchen Äußerung geht v. Weber von seinen Ausführungen aus dem Jahre 1930 ab,[290] und er bezeichnet die Beschränkung der Strafbarkeit auf Delikte gegen die eigene Staatsgewalt als überspitztes nationalstaatliches Denken. Aus dem Gesichtspunkt der Pflichten, die wir gegenüber allen Menschen und daher auch gegenüber ausländischen Institutionen haben, leitet er dann die Forderung nach allgemeiner Verfolgung der Delikte gegen die Staatsgewalt ab. Der Schutz für das Ausland solle seine Grenze nur dort finden, wo die fremde Staatsgewalt als potentieller Gegner in Frage komme und soweit sie nicht im Dienste der Völkergemeinschaft stehe.

Eine ähnliche Ansicht vertritt auch noch Kielwein,[291] der ebenfalls die übernationale Verpflichtung der Bundesrepublik hervorhebt und weiter vorträgt, "in zahllosen Fällen, wie etwa bei allen Auslieferungsersuchen", werde eine ausländische Staatsgewalt erst in deutschem Interesse tätig.

Diese Argumente, denen de lege ferenda Bedeutung beizumessen ist, vermochten einen Wandel in der herrschenden Meinung bezüglich der Auslegung der §§ 110 ff. StGB nicht zu bewirken, vielmehr hielt Oehler [292] dem entgegen,

---

289) Vgl. Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 284 f.; Werner, in LK, vor § 110 StGB; Schönke-Schröder, Vorbem. I vor § 110 StGB; Kohlrausch-Lange, Vorbem. I vor § 110 StGB; Maurach, Lehrbuch, BT, S. 510; Welzel, Lehrbuch, S. 405.

290) v. Weber, in Frank-Festgabe, a. a. O. und v. Weber, in DRZ 1949, S. 20.

291) Kielwein, Reformfragen im internationalen Strafrecht, in GA 1954, S. 211 ff.

292) Oehler, Die Grenzen des aktiven Personalitätsprinzips im internationalen Strafrecht, in Mezger-Festschrift, S. 99.

der deutsche Gesetzgeber könne nicht Gehorsam gegenüber den ausländischen Normen verlangen, außerdem sei das "eine unzulässige Einmischung in die Angelegenheiten fremder Souveränität".[293]

Auch die Rechtsprechung, die nach langer Zeit wieder Gelegenheit hatte, zu dem Problem Stellung zu nehmen, ging nun ausdrücklich von der früheren Praxis des Reichsgerichts ab. Unter Berufung auf die herrschende Lehre erklärte das Oberlandesgericht Hamm,[294] der im Ausland geleistete Widerstand gegen einen Beamten erfülle nicht den Tatbestand des § 113 StGB. Die Entscheidung stützt sich vor allem auf das nicht sehr überzeugende positivistische Argument aus § 359 StGB, indem ausgeführt wird, aus dem Wortlaut des § 359 StGB ergebe sich, daß der Schutz des deutschen Strafrechts nur inländischen Beamten gebühre. Diesem Argument könnte ebenso positivistisch mit dem Hinweis darauf, der § 359 StGB gelte nur für den 28. Abschnitt des Strafgesetzbuchs, begegnet werden.[295] Im übrigen bringt die Entscheidung eine kurze Zusammenstellung der schon erwähnten Argumente, allerdings ohne zu prüfen, ob diese Argumentation noch den heutigen politischen Verhältnissen entspricht.

Das Oberlandesgericht Hamm kommt in seiner Entscheidung jedoch trotz der Ablehnung der Tatbestandsmäßigkeit nach § 113 StGB zu dem Schluß, daß in dem vorliegenden Fall eine Strafbarkeit gemäß §§ 240, 43 StGB gegeben sei. Schröder[296] folgt in einer Anmerkung zu diesem Urteil den Ausführungen des Gerichts, und auch Mezger[297] hatte schon im Jahre 1941 eine solche Ansicht vertreten.

---

293) Kohler, Intern. Strafr., S. 92, hatte auch in diesem Sinne erklärt, eine Bestrafung solcher Delikte durch das Inland "widerspräche der Diskretion, welche die Staaten einander in bezug auf ihre Innenverhältnisse schulden".

294) OLG Hamm, Urt. v. 7.4.1960, in JZ 1960, S. 576; auch der BGH (NJW 1956, S. 517) hatte die Frage geprüft, ob § 24 StVG nur rein inländische Belange schütze.

295) Gegen das Argument aus § 359 StGB wendet sich auch v. Weber, DRZ 1949, S. 20; vgl. auch Oppenhoff, Anm. 2 zu § 113 StGB; Schröder meint, es sei eine weniger bedeutsame Frage, ob die Konsequenz der Nichtanwendung des § 113 StGB aus § 359 StGB hergeleitet werden könne, oder ob die ratio legis und Interpretation der §§ 110 ff. StGB dies ergeben. (Schröder, in JZ 1960, S. 578).

296) Schröder in JZ 1960, S. 578.

297) Mezger, Die grundsätzliche Bedeutung der neuen Bestimmungen über den Geltungsbereich des Strafrechts, in DStrR 1941, S. 22 f.

Man geht hierbei davon aus, daß die im § 113 StGB enthaltene Nötigung einen Angriff gegen die Persönlichkeit des Beamten darstelle und nicht gegen die Staatsgewalt gerichtet sei.

Ob eine solche Trennung wirklich möglich ist, dürfte von den Umständen des Einzelfalles abhängen; jedenfalls scheint die grundsätzliche Annahme, daß ein Verstoß gegen § 113 StGB im Ausland immer eine strafbare Verwirklichung des § 240 StGB darstelle, verfehlt zu sein; denn der Täter richtet sich mit seiner Nötigung nicht gegen den Beamten als Privatperson, sondern gegen die durch ihn personifizierte ausländische Staatsgewalt, und in der Zielrichtung auf die Verhinderung einer Amtshandlung liegt der eigentliche Unrechtsgehalt der Tat. [298]

Eine ähnliche Ansicht vertrat auch das Reichsgericht, das bei einem Zolldelikt gegenüber einem fremden Staat die Anwendung des Betrugstatbestandes verneinte. [299]

C. KRITIK AN DER HERRSCHENDEN LEHRE

I. DIE ANWENDUNGSBESCHRÄNKUNG DER §§ 110 ff. StGB AUF INLÄNDISCHE STAATSGEWALT

Die grundsätzliche Beschränkung der Delikte gegen die Staatsgewalt auf eine Begehung gegen die inländischen Organe und Institutionen bedarf keiner eingehenden Erörterung, da sich die Richtigkeit der herrschenden Meinung bereits aus den Erkenntnissen im geschichtlichen Teil der Arbeit ergibt und außerdem wird sie bestätigt durch die noch klarer als zu Beginn dieses Jahrhunderts hervorgetretenen politischen Gegensätze.

Es ist auch deutlich geworden, daß die Delikte der Auflehnung gegen die Staatsgewalt nicht unbedingt unpolitischen Charakter haben, wie es noch Berner [300] annahm, vielmehr wird heute von vielen Staaten versucht, mit Hilfe der Verwaltung ideologische und damit politische Ziele zu verfolgen. Die staatliche Ordnung innerhalb dieses Bereichs ist also nicht wertneutral, sondern ideo-

---

298) Wenn allerdings darüber hinaus noch ein Angriff auf die Privatsphäre des Beamten vorliegen sollte, der bei Annahme des § 113 StGB nicht konsumiert würde, dann wäre dies ein Fall, bei dem selbstverständlich eine Strafbarkeit gemäß § 240 StGB angenommen werden könnte.

299) RGSt 14, 124 (129 f.).

300) Berner, Lehrbuch des Deutschen Strafrechtes, S. 385.

logisch derart durchdrungen, daß die Staats- und Gesellschaftsordnungen dieser Staaten selbst zu einem Politicum geworden sind, das als solches durch Widerstand bekämpft werden kann. Eine Auflehnung dieser Art verdient aber keine Verfolgung durch deutsches Strafrecht, wenn die Verfassung des betroffenen Staates und seine weltanschaulich-politische Haltung mit der der Bundesrepublik nicht übereinstimmen.

Wenn auch nicht alle Widerstandsdelikte gegen die Staatsgewalt politischen Charakters sind, so bedürfte es bei einer allgemeinen Strafbarkeit in jedem Fall, besonders bei einer Begehung in den totalitären Staatssystemen einer Untersuchung der Rechtmäßigkeit der ausländischen obrigkeitlichen Akte, gegen die das Delikt begangen wurde. Eine solche Prüfung durch ein deutsches Gericht dürfte nur schwer möglich und politisch unzweckmäßig sein.

Im übrigen wäre die Anwendung "der scharfen Waffe" des § 113 StGB, bei dem die Rechtmäßigkeit der Amtsausübung nur als objektive Bedingung der Strafbarkeit angesehen wird, zugunsten der totalitären Staaten eine durch nichts gerechtfertigte, zu weitgehende Gewährung strafrechtlichen Schutzes.[301]

Es ist also auch aus diesen Gründen der herrschenden Meinung, die sich auf die Darlegungen Naglers und v. Webers stützt, zuzustimmen und bei den Delikten der Auflehnung gegen die Staatsgewalt de lege lata grundsätzlich nur ein Schutz der inländischen Ordnung anzunehmen.

II. DER SCHUTZ DER MIT EINWILLIGUNG DES INLANDES IM INLAND TÄTIGEN AUSLÄNDISCHEN STAATSGEWALT

Problematisch ist es jedoch, ob auch den Ausnahmen von dieser Regel gefolgt werden kann. Wie oben dargelegt, wollen Nagler und v. Weber in den Fällen, in denen das Inland der auswärtigen Staatsgewalt gestattet, auf deutschem Gebiet Amtshandlungen vorzunehmen, durch Auslegung zu dem Ergebnis kommen, daß für diese Fälle die Normen zum Schutze der Ausübung der Staatsgewalt auch auf die ausländischen Staatsorgane Anwendung finden. Jescheck,[302] Maurach,[303] und Werner [304] haben sich dieser Meinung angeschlossen. Bei den übrigen neue-

301) Schröder, in JZ 1960, S. 578.
302) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 284.
303) Maurach, Lehrbuch BT, S. 510.
304) Werner, in LK, vor § 110 StGB; so auch schon Mezger, in DStrR 1941, S. 22.

ren Stellungnahmen zu diesem Thema fehlen Hinweise auf die genannten Ausnahmen, ohne daß allerdings eine ausdrückliche Ablehnung erfolgte.

Die Argumente, die zur Begründung dieser Ansicht angeführt werden, sind materieller Art. Schon Binding hatte so für diese Fälle das deutsche Strafrecht für anwendbar gehalten, da der "inländische Strafschutz nach den Grundsätzen der bona fides gefordert" werde; denn der inländische Staat könne "jene Gewaltausübung im Inlande nicht zugleich gestatten und sie für vogelfrei erklären".[305] Ähnlich stellt Nagler fest, daß durch die Anerkennung der Amtshandlungen der auswärtigen Staatsgewalt als Rechtsakte die fremde Staatsgewalt öffentlich-rechtlich der eigenen gleichgestellt werde und ihr daher auch der gleiche Schutz zuteil werden müsse.[306]

Diese Ausführungen beinhalten noch keine positivrechtliche Begründung für die Ansicht, daß der ausländischen Staatsgewalt, die mit inländischer Erlaubnis im Inland tätig wird, auch der Schutz des deutschen Strafrechts gebühre, sondern es wurde hiermit nur ein Bedürfnis für diesen Rechtsschutz nachgewiesen.

Die ältere Literatur versuchte eine positivrechtliche Begründung dadurch beizubringen, daß gesagt wurde, die mit inländischer Ermächtigung im Inland tätige auswärtige Staatsgewalt sei als Vertreter der inländischen "Obrigkeit" anzusehen, so daß das deutsche Strafrecht in dem ausländischen Staatsorgan seinen eigenen Beamten zu schützen hatte. Eine solche Konstruktion brachte Dockhorn,[307] indem er diese Beamten als "rezipierte" bezeichnete, und Hälschner[308] sah sie als Vertreter der "Autorität der deutschen Staatsgewalt" an. Ähnliche Begründungen finden sich auch bei v. Streit,[309] der die fremden Staatsorgane als "angestellt" im Sinne des § 359 StGB betrachtete, bei Schultz,[310] der sie als "vorübergehend zum deutschen Beamten geworden" ansah und bei v. Bar,[311] der sagte, der fremde Beamte vertrete, indem er "wirkliche Zwangsbefugnisse in Gemäßheit jener Ermächtigung" ausübe, z. B. Gefangene transpor-

---

305) Binding, Lehrbuch BT, S. 376; diese Begründung bringt auch Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 285; vgl. v. Weber in Frank-Festgabe, S. 285.

306) Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 45.

307) Dockhorn, in GA Bd. 12, S. 199.

308) Hälschner, Das gemeine Dt. Strafrecht, II, S. 795.

309) v. Streit, Widersetzung gegen die Staatsgewalt, S. 74.

310) Schultz, Der Widerst. g. d. ausw. Staatsgew., S. 64.

311) v. Bar, Das intern. Privat- und Strafrecht, S. 546 Anm. 16.

tiere oder Verhaftungen vornehme, "den inländischen Beamten".[312]

Gegen diese Konstruktion wendet sich Nagler, der darauf hinweist, daß die ausländischen Beamten und Behörden weiterhin "im Namen und Auftrag des Auslandes, nach dessen Weisungen, in dessen Formen und mit den Rechtswirkungen, die das Recht des ausländischen Staats mit den einzelnen Amtshandlungen verknüpft", tätig werden, außerdem seien sie nach wie vor berufen und verpflichtet, die Interessen ihres Heimatstaates wahrzunehmen, und sie unterstünden fremder Disziplinargewalt.[313]

Diese Gründe zeigen, daß die Konstruktion des "übernommenen Beamten" eine Fiktion, also eine nicht dem wahren Sachverhalt entsprechende und daher unzulässige Umdeutung darstellt.

Aber auch den Ausführungen, die Nagler zur rechtlichen Begründung der Ausnahmen seinerseits vorträgt, stehen erhebliche Bedenken entgegen. Er will in der Erlaubniserteilung zur Vornahme fremder Hoheitsakte auf deutschem Boden zugleich die Zusicherung sehen, daß dieser Tätigkeit der gleiche strafrechtliche Schutz zukomme, wie der Amtsausübung eigener Staatsorgane;[314] und es scheint so, als wolle Nagler aus dieser Zusicherung und aus dem Rechtsschutzbedürfnis die unmittelbare Anwendbarkeit der §§ 113 ff. StGB herleiten.

Einer solchen Beweisführung kann nicht gefolgt werden. Denn weder ist es notwendigerweise so, daß eine Erlaubnis zum Tätigwerden auf inländischem Boden zugleich das Versprechen enthält, man werde diese Amtsausübung wie die eigene schützen, noch hätte eine solche Zusicherung, dort wo sie im Wege eines Exekutivaktes ergangen wäre, für die Strafgerichte bindende Wirkung. Vielmehr müßte diese Schutzzusicherung, wenn sie strafrechtlich wirksam werden sollte, in der Form einer gesetzlichen Bestimmung statuiert werden.

Das Versprechen des strafrechtlichen Schutzes allein kann nämlich nur die völkerrechtliche Verbindlichkeit begründen, ein entsprechendes Strafgesetz zu schaffen; es selbst stellt aber nicht schon einen Ersatz für eine solche Bestimmung

---

312) Auch die französische Rechtsprechung vertrat eine ähnliche Auffassung, indem sie den art. 224 Code pénal auf ägyptische Polizeibeamte mit der Begründung "d'une délégation donnée par la France à la police locale" ausdehnte; so ein arrêt des Cour d'Aix vom 18. März 1903. Berichtet bei Donnedieu de Vabres, Les Principes m., S. 119.

313) Nagler, a.a.O., S. 44 f.; so auch v. Weber, DRZ 1949, S. 20.

314) Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 45.

dar.[315] Zwar wäre eine derartige Zusicherung ein weiteres Argument für das bestehende Rechtsschutzbedürfnis, jedoch darf auch ein noch so dringendes Rechtsschutzbedürfnis nicht dazu führen, daß unter das Strafgesetz Sachverhalte subsumiert werden, die von diesem nicht gedeckt sind.

Fraglich ist also insbesondere, ob die Meinung - die auch mehrere moderne Wissenschaftler im Ergebnis unterstützen[316] - richtig ist, daß die auf inländischem Gebiet mit Erlaubnis der deutschen Behörden tätige fremde Staatsgewalt durch die §§ 113 ff. StGB geschützt wird. Diese Ansicht ist fragwürdig, da die Anwendung der §§ 113 ff. StGB zum Schutze der auf die beschriebene Weise amtierenden ausländischen Staatsgewalt gegen § 2 StGB und Art. 103 Abs. 2 GG, die das Verbot der Analogie in malam partem enthalten, verstoßen könnte.

Nur Nagler[317] hat sich mit der Frage auseinandergesetzt,[318] ob das Analogieverbot durch die Ausnahmen von dem allgemeinen Grundsatz, daß unter Staatsgewalt lediglich die inländische zu verstehen sei, verletzt wird. Hierbei zieht Nagler die Rechtsprechung des Reichsgerichts und die gegnerische Ansicht, die eine extensive Auslegung forderte, zur Begründung heran, indem er argumentiert, daß die Erweiterung des Schutzobjektes über die inländische Amtsgewalt

---

315) Diesbezüglich bringt Schönke-Schröder (Vorbem. I vor § 110 StGB) eine mißverständliche Formulierung, indem gesagt wird: "Durch Staatsvertrag und durch ein entsprechendes inländisches Gesetz kann etwas anderes bestimmt werden". Hierbei bleibt fraglich, ob Schönke-Schröder die oben abgelehnte Meinung vertritt, daß auch schon ein Staatsvertrag strafbegründend sein könne, oder ob das "und" in dem Sinne zu verstehen ist, daß ein Staatsvertrag "in Verbindung mit" einem entsprechenden Strafgesetz etwas anderes bestimmen kann.

316) Maurach, Lehrbuch, BT, S. 510; Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 284; Werner, in LK, vor § 110 StGB.

317) Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 49 Anm. 40.

318) v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 281, erwähnt auch das Analogieverbot, jedoch bringt er diese Frage in einem anderen Zusammenhang, v. Weber sieht das Problem nämlich darin, daß evtl. die grundsätzliche Ausdehnung des dt. Strafschutzes auf ausländische Rechtsgüter mangels einer direkten Vorschrift gegen das Analogieverbot verstoßen könnte. Dies betrifft jedoch nicht die angeschnittene Frage, die schon von der Feststellung ausgeht, daß das Strafgesetzbuch nur die inländische Staatsgewalt schützt, und die nur eventuelle Weiterungen über diesen Grundsatz hinaus unter dem Gesichtspunkt der Analogie prüfen will.

hinaus "keinesfalls den positivrechtlichen Tatbestand der §§ 113 ff." sprenge; da "im Gegenteil der Verbrechensumfang" - mit der damaligen Praxis verglichen - "wesentlich eingeschränkt" werde. Im übrigen meint Nagler, "mit den normalen Hilfsmitteln der Dogmatik die mißverständliche Formulierung des Gesetzes innerhalb der sprachlichen Möglichkeiten zur Deutung" gebracht zu haben, was "natürlich alles andere als Analogieschluß" sei.

Es ist richtig, wenn Nagler ausführt, das Strafgesetzbuch spreche sich nicht "über die Nationalität der geschützten Amtsgewalt" aus; und daher ist es im Wege der Auslegung möglich, unter den Wortsinn der Vorschriften der §§ 113 ff. StGB auch solche Staatsgewalt zu subsumieren, die als ausländische im Inland tätig wird, soweit der Schutzzweck der Bestimmungen dies zuläßt.

Problematisch ist jedoch die dogmatische Begründung einer solchen Auslegung.

Geht man von der Frage aus, ob das deutsche Strafrecht nur die inländische oder ob es jede Staatsgewalt schützt, und hat man dann eine der beiden Möglichkeiten als richtig erkannt, so ist konsequenterweise auch nur diese Alternative für weitere Überlegungen zu Grunde zu legen.

Geht man nun von der Meinung aus, der Nagler, v. Weber und die herrschende Lehre zustimmen, daß das Strafgesetzbuch nur die inländische Staatsgewalt zum Schutzobjekt habe, so bedeutet von hier aus der Schluß zu den beschriebenen Ausnahmen eine Inkonsequenz.[319]

Anders ist es, wenn man die Fragestellung dahin ändert, daß sie nicht von der Alternative "Schutz der inländischen oder ausländischen Staatsgewalt" ausgeht, sondern daß man als Auslegungsvarianten "die im Inland tätige und die im Ausland tätige Staatsgewalt" ansieht. Man kann dann nämlich, von dem Schutz aller im Inland tätigen Staatsgewalt ausgehend, auf die oben dargelegten Einschränkungen zurückkommen, ohne damit für den Täter zu einer Schlechterstellung zu kommen. Diese Konstruktion wäre aber auch keine befriedigende Lösung, da hier dem Gesetz unterstellt würde, es habe nicht auf die Eigenschaft der Staatsgewalt abgehoben, sondern auf den zufälligen Ort ihres Tätigwerdens. Dies ist aber eine gekünstelte und im Hinblick auf im Ausland tätige deutsche Beamte eine nicht dem Sinn des Gesetzes entsprechende Auslegung, so daß diese Konstruktion das Problem auch nicht befriedigend zu lösen vermag. Neben diesen

---

319) M. E. Mayer, VDB I, S. 439 Anm. 4; v. Weber, in DRZ 1949, S. 20.

dargelegten auslegungstheoretischen Bedenken besteht gegen die Ausnahmen von dem Grundsatz des Nichtschutzes ausländischer Staatsgewalt de lege lata noch das Bedenken, daß durch eine Auslegung, die sich - wie v. Weber es vorschlägt - im Einzelfall nur an den politischen Interessen des Inlandes orientiert, die Rechtssicherheit gefährdet ist.

Nach den Forderungen v. Webers müßte ein Täter, wenn er den vollen Vorsatz haben sollte, wissen, daß der von ihm geleistete Widerstand gegen einen ausländischen Beamten gerichtet ist, dessen Amtieren auf deutschem Boden von den inländischen Behörden gestattet wurde und dessen Betätigung weder im Widerspruch zum Völkerrecht, noch von einem feindlichen Staat erfolgt.[320] Diese differenzierten Voraussetzungen würden dem Irrtum und der Rechtsunsicherheit ein weites Feld öffnen, da es letztlich, - wie die Entscheidungen des Reichsgerichts besonders bezüglich der Delikte gegen die Besatzungsmacht während der Ruhr- und Rheinlandbesetzung zeigen, - wesentlich auf den politischen Standpunkt des Gerichts ankäme, das die letzte Entscheidung zu fällen hat.

v. Webers zweite Ausnahme, die dann vorliegen soll, wenn durch den Angriff auf das ausländische Rechtsgut das "inländische Interesse" unmittelbar berührt wird,[321] findet in der neueren Literatur mit Recht keine Unterstützung, und gegen sie lassen sich dieselben, oben dargelegten Bedenken vorbringen. Als legislatorischer Gesichtspunkt verdient das inländische Interesse natürlich, wie schon im geschichtlichen und rechtsvergleichenden Teil der Arbeit nachgewiesen wurde, entscheidende Beachtung; aus den oben dargelegten Gründen ist es jedoch bedenklich, wenn dieses Interesse ohne genaue tatbestandliche Festlegung zum Maßstab richterlicher Rechtsfindung genommen wird.[322]

Es ist daher zu wünschen, daß der Gesetzgeber die Fälle, bei denen der fremden Staatsgewalt Schutz durch die deutschen Strafnormen zukommen soll, ausdrücklich regelt.

In diesem Sinne ist auch M. E. Mayer zu verstehen, wenn er sagt, die Ansicht, daß die Tätigkeit von ausländischen Beamten auf deutschem Boden nicht geschützt werde, sei folgerichtiger im Verhältnis zu der Ansicht, die diesen Schutz bejaht. Die zweite Ansicht sei jedoch im Ergebnis die richtige, und

---

320) v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 285.

321) v. Weber, a.a.O.

322) In diesem Sinne äußert sich auch Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 42.

es "wäre wünschenswert, sie gesetzlich festzulegen".[323]

D. ERWÄGUNGEN DE LEGE FERENDA

Die Delikte der Auflehnung gegen die Staatsgewalt haben nicht unbedingt politischen Charakter. Die Methode der totalitären Staaten aber, mit Hilfe der Verwaltung politische Ziele durchzusetzen, läßt den politischen Untergrund dieser Delikte stark hervorscheinen; so daß eine Abstraktion von den politischen Verhältnissen auch in diesem Zusammenhang zur Zeit nicht vorgenommen werden darf. Vielmehr hat sich die Antwort auf die Frage, ob ein weiterreichender Schutz des Auslandes vor den Straftaten des Widerstandes gegen die Staatsgewalt zu schaffen ist, an den Ergebnissen zu orientieren, die im Hinblick auf die Delikte gegen den Bestand und die Sicherheit der fremden Staaten gefunden wurden. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, daß ein Schutz aller staatlichen Gewalt der Welt zu unhaltbaren Ergebnissen führen würde, und daß vielmehr eine Differenzierung der zu schützenden Staaten dahingehend vorzunehmen ist, daß nur solche Gemeinwesen den Schutz des deutschen Strafrechts verdienen, deren elementare Staatsverfassung mit der der Bundesrepublik übereinstimmt.

Aus diesem Grunde entfällt auch für die Delikte der Auflehnung gegen die Staatsgewalt eine alle Staaten der Welt mit ihrem Schutz umfassende Gesetzgebung, wie sie der Entwurf von 1913 [324] und der Vorentwurf von 1919 [325] noch vorgesehen hatten [326]. Es ist also ledig-

---

323) M. E. Mayer, VDB I, S. 439 Anm. 4; vgl. auch v. Weber, in DRZ 1949, S. 20.

324) § 179 des Kommisions-Entwurfs von 1913: "Wer der Staatsgewalt eines ausländischen Staats Widerstand leistet (§ 191), kann auf Antrag der ausländischen Regierung verfolgt werden, wenn dem Reiche die Gegenseitigkeit verbürgt ist und zur Zeit der Tat verbürgt war. Der Antrag kann zurückgenommen werden. Die Strafe ist Gefängnis bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe".

325) § 186 Abs. 3 des Vorentwurfs von 1919: "Ausländische Beamte stehen deutschen Beamten gleich, soweit sie im Einvernehmen mit der zuständigen deutschen Behörde oder soweit sie im Ausland zum Schutze deutscher Rechtsgüter tätig werden".

326) Diese beiden Entwürfe sind die letzten gesetzgeberischen Versuche gewesen, dem Problem eine normative Gestaltung zu geben.(Vgl. Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 284)

lich an einen strafrechtlichen Schutz der Länder zu denken, die eine der Bundesrepublik gleiche demokratisch-rechtsstaatliche Verfassung besitzen, und mit denen die Bundesrepublik durch ein Bündnis politisch und wirtschaftlich verknüpft ist.[327] In diesem Rahmen sollte aber erwogen werden, den Schutz dieser Staaten im Vergleich zu Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes wesentlich zu erweitern.

Schon die frühe Literatur zu dem Problem forderte unter Hinweis auf "die engen internationalen Beziehungen, die Leichtigkeit und Schnelligkeit des Verkehrs von Land zu Land und den beständigen Einfluß, den die Völker aufeinander ausüben",[328] die weitere Ausbildung der Gesetzgebung zum Schutze fremder Staatsgewalt.

Nach dem zweiten Weltkrieg gewannen diese Gedanken aber durch die Fortschritte, die auf dem Gebiet einer westlichen Integration gemacht wurden, eine noch erhöhte Aktualität, und die enge Zusammenarbeit dieser Länder auf wirtschaftlicher, militärischer und kultureller Basis hat die Versagung des strafrechtlichen Schutzes für diesen Bereich allmählich fragwürdig werden lassen.

Wenn in Pipelines das Rohöl quer durch Europa fließt, wenn die Stromversorgung übernational organisiert wird, wenn die Zölle innerhalb Europas abgebaut werden und damit ein einheitliches Wirtschaftsgebiet im Entstehen begriffen ist, dann müssen die staatlichen Funktionsträger, die für den reibungslosen Ablauf dieser Organisation sorgen, auch einen entsprechenden strafrechtlichen Schutz genießen. Denn die Staatsorgane dienen in einem solchen System weitgehender zwischenstaatlicher Kontakte und ausgebauter Zusammenarbeit nicht mehr nur den Interessen des eigenen Staatswesens, sondern sie erfüllen gleichzeitig Aufgaben, die der Gesamtheit aller mit dem Heimatstaat zusammenarbeitenden Ländern zugute kommen.

Eine solche Gedankenführung bringt auch die Entscheidung des Bundesge-

---

327) Auch Jescheck hält "angesichts der existenznotwendigen Verflechtung der Interessen der verbündeten westlichen Staaten jedenfalls in diesem Bereich" einen gegenseitigen Schutz von Staatsgewalt und öffentlicher Ordnung für unbedingt erforderlich. (Jescheck, Zur Reform der Vorschriften des StGB über das internationale Strafrecht, in Int. R. u. D. 1956, S. 81 f.).

328) Schultz, Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt, S. 61; vgl. auch M. E. Mayer, in VDB I, S. 441; Mohrus, Widerstand gegen die ausw. Staatsgew. im geltenden und künftigen Strafrecht, S. 69.

richtshofs BGHSt 8, 349, nach der das Fahren ohne Führerschein bei einer Begehung im Ausland gemäß § 24 Abs. 1 Ziff. 1 StVG bestraft wird, wenn in dem betreffenden Land ebenfalls eine Strafe für das Fahren ohne Fahrerlaubnis vorgesehen ist. In dem Urteil wird ausgeführt, die Sicherheit des Straßenverkehrs werde bereits seit geraumer Zeit nicht mehr als eine Angelegenheit eines einzelnen Landes betrachtet. Demgemäß sei es folgerichtig, wenn den ausländischen Behörden, die für die Sicherheit des Straßenverkehrs sorgen, ebenfalls für die Ausübung ihrer Funktionen der Schutz des deutschen Strafrechts zukomme.

Zwar hat die Verknüpfung der militärischen Interessen der Nato-Staaten durch die Vorschriften des Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes schon zu einem strafrechtlichen Schutz auch auswärtiger militärischer Staatsgewalt geführt, jedoch bleiben diese gesetzlichen Maßnahmen weit hinter den Notwendigkeiten zurück.

Fragwürdig ist schon die Beschränkung der Strafbarkeit auf Taten, die auf dem Gebiet der Bundesrepublik oder des Landes Berlin begangen werden. Dies hebt auch Jescheck hervor, und er hält für Art. 7 des Vierten Strafrechtsänderungsgesetzes eine Abänderung für erforderlich.[329] Es ist in der Tat ein nicht billigenswerter Zustand, daß Delikte gegen dasselbe Rechtsgut, nämlich die Verteidigungskraft der Nato, bei Begehung auf deutschem Boden bestraft werden, während sie bei einem anderen Begehungsort durch die deutschen Behörden nicht verfolgt werden können; denn selbst eine Auslieferung der betreffenden Deliquenten ist gemäß Art. 16 Abs. 2 GG nicht zulässig. Für diese Beschränkung der Strafbarkeit auf einen inländischen Begehungsort gibt es keine hinreichende innere Begründung, da im Ausland das Rechtsgut der militärischen Sicherheit des Westens ebenso gefährdet werden kann wie im Inland.

Darüber hinaus ist aber auch für Delikte gegen die nicht militärische Staatsgewalt in Anpassung an die schon für die Verbrechen gegen den Bestand und die Grundlagen fremder Staaten aufgestellten Forderungen zu wünschen, daß auch die einfache Auflehnung gegen auswärtige Staatsgewalt eine weitergehende Bestrafung erfährt. Die Hemmungen, die bisher bei der Normierung dieser Delikte bestanden, beruhten auf ungleichen politischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten.[330] Innerhalb der Staaten des europäischen Bündnissystems bestehen solche gravierenden Ungleichheiten aber nicht mehr, und es sind auch durch eine Gesetzgebung auf diesem Gebiet keine diplomatischen Verwicklungen zu befürchten, wie sie noch Nagler hervorhob,[331] so daß, wenn ein Schutz für den Bestand

329) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 285.
330) Vgl. Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 50 f.
331) Nagler, a.a.O., S. 50.

der Bündnispartner aus eigenem unmittelbarem Interesse gefordert werden kann, auch deren innerstaatliche Organisation für das deutsche Recht schutzwürdig ist.

Aus diesen Gründen wären in den oben (1. Teil, 2. Kap. C II b 2) vorgeschlagenen Gesetzestext auch die Delikte gegen die Ausübung der Staatsgewalt (§§ 110 ff. StGB) einzubeziehen; so daß die staatlichen Funktionen der Bündnispartner auch in dieser Erscheinungsform den Schutz des deutschen Strafrechts erwarten könnten.[332] Eine solche Bestimmung müßte allerdings noch die Einschränkung enthalten, daß eine Verfolgung der Täter nur auf Antrag der Regierung des verletzten Staates stattfinden darf. Das Antragserfordernis erfüllt den Zweck, Strafverfahren zu vermeiden, die dem auswärtigen Staat unangenehm sein können, und es wird gewährleistet, daß den deutschen Staat nicht der Vorwurf unzulässiger Einmischung in die Angelegenheiten fremder Souveränität[333] trifft.

An der vorgetragenen Anregung ändert auch die Tatsache nichts, daß in einigen Fällen bei den Auflehnungsstraftaten eine Verfolgung der Tat nach dem Grund- bzw. Geleitdelikt möglich ist. So werden unter Umständen bei den §§ 113 ff. StGB eine Nötigung gemäß § 240 StGB[334] und eine Körperverletzung gegeben sein, die als allgemeine Delikte gegen personale Rechtsgüter auch bei einer Begehung im Ausland strafbar sind.[335] Eine Behandlung der Straftaten gegen fremde Staatsgewalt wäre aber, wenn sie nur auf diese allgemeinen Tatbestände angewiesen bliebe, zu lückenhaft und sehr den Zufälligkeiten tatsächlicher Art unterworfen; außerdem würden Handlungen, die zum Beispiel die Tatbestände der §§ 110 und 131 StGB erfüllen, überhaupt nicht erfaßt.

Bei einer Neugestaltung der Gesetzgebung in dem aufgezeigten Rahmen wäre es auch wünschenswert, den Beamtenbegriff des Strafgesetzbuches nicht nur auf inländische hoheitliche Funktionsträger zu beschränken, sondern im Zuge einer

---

332) Eine ähnliche Bestimmung enthält das allgemeine bürgerliche Strafgesetz für das Königreich Norwegen vom 22. Mai 1902. Hier wird nämlich in § 127 Abs. 4 - allerdings nur für die Widerstandsdelikte - gesagt, der König könne die Strafbarkeit auch auf Verbrechen gegen die Staatsgewalt eines fremden Landes erweitern.

333) Vgl. hierzu Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99.

334) Vgl. Anm. 298.

335) Vgl. OLG Hamm in JZ 1960, S. 576; Schröder, in JZ 1960 S. 578; Mezger, Die grundsätzliche Bedeutung der neuen Bestimmungen über den Geltungsbereich des Strafrechts, in D. Str. R 1941, S. 22 f.; vgl. Anm. 299.

über die Staatsgrenzen hinaus fluktuierenden Verwaltung in den Begriff des Beamten auch solche ausländische staatliche Funktionsträger einzubeziehen, die aufgrund eines Bündnisses mit der Bundesrepublik ebenfalls Interessen unseres Staates wahrnehmen.[336] Denn in vielen Fällen ist die Bundesrepublik auf das integre Funktionieren fremder Verwaltungen angewiesen, ohne bisher die Konsequenzen hieraus gezogen zu haben.

So stützt sich die deutsche Verwaltung nicht nur oft auf ausländische öffentliche Urkunden, wie zum Beispiel Gesundheitszeugnisse, Standesurkunden, Führerscheine und Pässe, ohne den ausführenden Beamten der fremden Staaten ihren Schutz zu gewähren, sondern sie ist auch besonders im Rahmen eines vereinigten Europas, wie unten näher dargelegt wird, auf eine gut funktionierende Verwaltung insbesondere der verbündeten Staaten angewiesen, da durch sie zum Beispiel die Entscheidungen der Hohen Behörde, der Euratom- und EWG-Kommissionen und des Europäischen Gerichtshofs in ihrem Staatsbereich vollstreckt werden. Es ist daher eine Frage des mittelbaren Selbstschutzes, wenn das deutsche Recht seine Schutzbestimmungen zu Gunsten der fremden Beamten ausdehnt.

Wenn eine einheitliche Interessenlage bei den Urkunden- und Gelddelikten in der Rechtsprechung des Reichsgerichts - wie die oben (2. Teil, 1. Kapitel, A, S. 102) angeführten Entscheidungen RGSt 6, 387 und RGSt 55, 81 zeigen - zu dem Schluß führte, daß auch dem ausländischen Stempelpapier der strafrechtliche Schutz durch das Inland nicht zu versagen ist, dann wird unter den gleichen Voraussetzungen eine Anwendung der Strafnormen zum Schutz der Exekutivgewalt verbündeter Staaten vom Gesetzgeber nicht ohne weiteres abzuweisen sein.

336) Diese Frage wird unten (3. Teil, 1. Kapitel, B II c und C) noch genauer behandelt.

2. KAPITEL

DIE DELIKTE GEGEN DIE AUSWÄRTIGE RECHTSPFLEGE

Die falsche Anschuldigung (§ 164 StGB) bei ausländischen Behörden bildete in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg des öfteren Gegenstand der Diskussion, da die Fälle nicht selten waren, in denen bei Dienststellen der damaligen Besatzungsmächte deutsche Staatsbürger wider besseres Wissen einer strafbaren Handlung bezichtigt wurden. Es bildete sich bezüglich dieser Taten die Meinung, daß eine falsche Anschuldigung auch gegenüber der damaligen Besatzungsmacht gemäß § 164 StGB strafbar sei, wobei allerdings nicht überall klar zum Ausdruck gebracht wurde, ob damit die ausländische Rechtspflege als solche geschützt werden sollte, oder ob nur inländische und personale Rechtsgüter maßgebend waren.[337]

Die Rechtsprechung geht von einem doppelten Schutzzweck des § 164 StGB aus:[338] Einerseits schütze § 164 StGB den Einzelnen vor falschen Anzeigen, und zum anderen diene diese Bestimmung dem Schutz der staatlichen Rechtspflege und der öffentlichen Belange. Die persönliche Seite des Tatbestandes wurde bei den Fällen, bei denen die getäuschte Behörde eine ausländische Dienststelle war, besonders hervorgehoben, um die Strafbarkeit einer solchen Tat gemäß § 164 StGB zu begründen. In diesem Sinne führte der Bundesgerichtshof aus, der § 164 StGB bezwecke vor allem einen Schutz vor ungerechtfertigter Denunziation und damit einen Schutz für das Individuum vor Mißgriffen irregeführter Behörden.[339] Auch das Oberlandesgericht Celle hielt sich in seiner Beweisführung an diesen Gedanken, indem es erklärt, das Vergehen des § 164 StGB sei nicht nur ein Delikt gegen die deutsche Rechtspflege, sondern es richte sich auch gegen den Mitmenschen.[340]

---

337) Maurach, Lehrbuch, BT, S. 588, 562; Welzel, Lehrbuch, S. 425; Jagusch, in LK, § 164 Anm. 3 c aa; Schönke-Schröder, § 164 Anm. IV 1; v. Weber, in DRZ 1949, S. 20; Schönke, in SJZ 1947, S. 74; Der Einfluß der Militärstrafgerichtsbarkeit der Besatzungsmacht auf die deutsche Strafgerichtsbarkeit; OLG Darmstadt, NJW 1948, S. 488 (allerdings im Hinblick auf Art. II Ziff. 33 der VOMR Nr. 1 nur bei wissentlich falschen Anschuldigungen); BGH, in NJW 1952, S. 1385; OLG Köln, NJW 1952, S. 117; anderer Ansicht: Mühlmann-Bommel, Anm. 3 zu § 164 StGB.

338) Vgl. hierzu Schröder, Zur Rechtsnatur der falschen Anschuldigung, in NJW 1965, S. 1888 ff.

339) BGH, in NJW 1952, S. 1385; so auch BGHSt 5, 66; 9, 240; 14, 240.

340) OLG Celle, HESt 1, 42 (45).

Bei diesen Entscheidungen [341] wurde die Frage offen gelassen, welchem der beiden Rechtsgüter das entscheidende Gewicht beizulegen sei und ob die ausländische Rechtspflege selbst als schutzwürdig anzusehen ist.

Daneben wurden aber auch zuweilen die Organe der ehemaligen Besatzungsmacht als geschützte Behörde im Sinne des § 164 StGB bezeichnet und unter Abweichung von der Praxis des Reichsgerichts den deutschen Behörden gleichgestellt. [342]

Maurach begründet die Gleichstellung der Besatzungsdienststellen damit, daß er die "tatsächlich bestehende Amtshilfe zwischen den inländischen und den Besatzungsbehörden" als eine Funktion der deutschen Rechtspflege interpretiert. [343]

In einer neuen Entscheidung [344] ist der 3. Senat des Bundesgerichtshofs von der bisherigen, oben aufgezeigten Linie in seiner Begründung abgewichen. Dem Urteil liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Der Angeklagte hatte seine Ehefrau, die eine Reise nach Oberschlesien angetreten hatte, in einem Brief an eine polnische Polizeibehörde wider besseres Wissen der Spionage bezichtigt und dadurch der Gefahr einer Verhaftung ausgesetzt. Der Bundesgerichtshof bestätigt unter Berufung auf BGHSt 5, 66; 14, 240; 9, 240 die Verurteilung wegen falscher Anschuldigung, jedoch wird hierbei ausdrücklich gesagt, daß § 164 StGB, soweit er dem Schutz der Rechtspflege diene, nur den Schutz der inländischen Rechtspflege im Auge habe. Die Strafbarkeit der Tat des Angeklagten gemäß § 164 StGB ergebe sich daraus, daß dieser Tatbestand auch die Aufgabe habe, den einzelnen davor zu bewahren, "durch behördliche Maßnahmen auf Grund einer falschen Anzeige Schaden zu erleiden". [345]

Dieses Urteil des Bundesgerichtshofs einerseits und andererseits die Entscheidung des Oberlandesgerichts Köln, die der ostzonalen Kriminalabteilung der Volkspolizei auch die Behördeneigenschaft im Sinne des § 164 StGB zuspricht, [346] sowie ein Urteil, durch das der Bundesgerichtshof eine Falschaussage vor einem sow-

---

341) BGHSt 5, 66; 9, 240; 18, 333.

342) OLG Celle, HESt 1, 42 (45); BGH in NJW 1952, S. 1385, RGSt 60, 317.

343) Maurach, Lehrbuch BT, S. 562, 588.

344) Urteil vom 13.1.1965, 3 StR 43/64; die Entscheidung ist in NJW 65, 701 ohne den hier interessierenden Teil veröffentlicht worden. Schröder hat die Entscheidung in NJW 1965, S. 1888 besprochen.

345) Berichtet von Schröder, in NJW 1965, S. 1889.

346) OLG Köln, in NJW 1952, S. 117.

jetischen Gericht bestraft,[347] zeigen jedoch, daß für das hier behandelte Problem weder der Begriff der Rechtspflege allein danach beurteilt werden kann, welche Funktionen[348] gerade wahrgenommen werden, noch allein danach, ob das personale Rechtsgut bei dem betreffenden Tatbestand überwiegt. Durch die sich widersprechenden Entscheidungen wird vielmehr die Frage deutlich, ob ein Schutz der ausländischen Rechtspflege grundsätzlich selbst über den Rahmen hinaus, der durch den oben angeregten Schutz der Bündnispartner erreicht würde, zu wünschen ist.

Für einen allgemeinen Schutz der Rechtspflege entschied sich schon das Reichsgericht im Jahre 1880;[349] und Binding, der dieser Haltung zustimmte, führte begründend aus, "an der Reinheit des Beweises" seien wir auch in ausländischen Verfahren unmittelbar interessiert.[350]

Diese Auffassung blieb lange Zeit mit einer im wesentlichen Gedankeninhalt gleichartigen Begründung die herrschende Meinung; und die Vertreter dieser Lehre hoben stets die persönliche Seite der Aussagedelikte hervor.

So stellte Lange[351] diese Straftaten als ' Verbrechen ihrer Natur nach" heraus und ließ den damit verbundenen Verstoß gegen eine positive Satzung und ein bestimmtes politisches System hinter dem Gedanken zurücktreten, daß namentlich beim Meineid in der "Gewissenlosigkeit und frivolen Selbstverfluchung" das Verwerfliche der Tat zu sehen sei. Das "irrationale Moment" bei den Eidesverbrechen und die "ganz besondere Schändlichkeit" bei der falschen Anschuldigung bestimmten seine Stellungnahme für eine allgemeine Verfolgung der Rechtspflegedelikte; und auch Mezger[352] stimmte dieser Auffassung voll zu.

---

347) BGH, in LM § 3 Nr. 2.

348) Maurach, a.a.O.

349) RGSt 3, 70.

350) Binding, Lehrbuch II, S. 375 Anm. 3. Allerdings zählte Binding die Eidesdelikte nicht zu den Straftaten gegen die Staatsgewalt, sondern zu einer besonderen Gruppe der Fälschungsverbrechen (Lehrbuch II, S. 108).

Im italienischen Recht wird der Meineid unterschiedslos bestraft (Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99 Anm. 3); und Österreich bestraft einen Inländer, der im Ausland einen Strafrichter zum Mißbrauch seiner Amtsgewalt zu verleiten suchte (Kaniak, Das österr. Strafgesetz, § 36 Anm. 3).

351) Lange, in D. Str. R. 1941, S. 9.

352) Mezger, in D. Str. R. 1941, S. 22 f.

Von Weber,[353] der als erster Wissenschaftler nach dem zweiten Weltkriege zu diesem Thema Stellung nahm, stützte seine Ansicht auch auf diesen Gedanken, indem er ausführte, "das niederträchtige, das Gemeinschaftsleben vergiftende Vorgehen gegen andere" sei es, das Abscheu hervorrufe und nach Sühne verlange.

In neuerer Zeit sind die Meinungen geteilt: Maurach[354] spricht sich gegen den Schutz der ausländischen Rechtspflege aus, während Jescheck[355] die Rechtspflege unbedingt für ein allgemein zu schützendes Rechtsgut hält. Jescheck verurteilt die einschränkende Stellungnahme des Bundesgerichtshofes, der in seiner Entscheidung LM § 3, Nr. 2 andeutet, daß bei den Aussagedelikten eine unterschiedliche Behandlung der Taten gegenüber ausländischen Behörden dahingehend möglich sei, daß von dem Schutz der geordneten staatlichen Rechtspflege abstrahiert werden und nur der Schutz des einzelnen, der am Verfahren als Beschuldigter oder Angeklagter beteiligt sei, maßgeblich sein könne.

Der Sachverhalt, der dieser Entscheidung zugrunde lag, war folgender: In russischer Kriegsgefangenschaft hatte ein deutscher Gefangener mehrere seiner Mitgefangenen bei der sowjetischen Lagerkommandantur wissentlich falsch des Diebstahls an Volkseigentum beschuldigt, und in der anschließenden Gerichtsverhandlung machte er wieder diese falschen, seine Mitgefangenen stark belastenden Aussagen, so daß die Angeklagten zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt wurden.

Der Bundesgerichtshof bejahte in diesem Fall die Strafbarkeit der falschen Aussage; jedoch nicht aus dem Gesichtspunkt, daß der russischen Rechtspflege Schutz gebühre, sondern weil auch der einzelne, der als Beschuldigter oder Angeklagter durch eine derartige Zeugenaussage in einem ausländischen Strafverfahren unmittelbar betroffen wird, Schutzobjekt der Aussagedelikte sei. Hierbei bezieht sich der BGH auf die oben schon erörterte Entscheidung des Oberlandesgerichts Celle,[356] in der auch neben das Rechtsgut der ordnungsgemäßen Rechtspflege der Schutz des Mitmenschen gestellt wird.

---

353) v. Weber, in DRZ 1949, S. 20.

354) Maurach, Lehrbuch BT, S. 556, 562; so auch Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 99 f.

355) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 285; so auch Jagusch, in LK, Anm. 2 zu § 3 StGB, v. Weber, in DRZ 1949, S. 20.

356) OLG Celle, HESt 1, 42 (45).

Oehler [357] vertritt eine im Ergebnis teilweise ähnliche Auffassung. Er will nur die Handlungen bestraft wissen, durch die ein Inländer über eines der "speziell ausländischen Rechtsgüter einen Deutschen oder den deutschen Staat" angreift. Hierbei werde der deutsche Täter bestraft, weil er den Deutschen verletzt, nicht weil er das ausländische Rechtsgut angegriffen habe. Jedoch müsse "auf jeden Fall die Verurteilung aus der deutschen Norm, die das entsprechende öffentliche Rechtsgut enthält, erfolgen, weil nicht der Erfolg, sondern der Weg zum Erfolg gerade der kriminelle Kern der Tat" sei.

Oehler hat hier wahrscheinlich die Entscheidung des Bundesgerichtshofs LM § 3 Nr. 2 vor Augen, bei der eine solche Auffassung zu dem richtigen Ergebnis führt, da der Meineidstatbestand ohnehin nicht nur die staatliche Rechtspflege, sondern mit ihr und durch sie die am Verfahren Beteiligten schützt. Die von Oehler dargestellte Konzeption soll aber allgemeine Bedeutung haben. Dies ist unhaltbar, da hier grundsätzlich die Tatbestände von dem geschützten Rechtsgut losgelöst werden sollen, um mit der tatbestandlichen Hülle der eigentlichen Norm eventuell fremde Zwecke zu erfüllen. Es müßte also nach der Konzeption Oehlers zum Beispiel die Bestechung eines ausländischen Beamten gemäß § 333 StGB strafbar sein, wenn dadurch irgendwie ein Deutscher geschädigt würde, während die falsche belastende Zeugenaussage in einem Verfahren, bei dem der Angeklagte Ausländer ist, straflos bliebe.

Das Urteil des Bundesgerichtshofs LM § 3, Nr. 2 läßt noch dahingestellt, ob der Rechtsansicht des Reichsgerichts, [358] daß die ausländische Rechtspflege allgemein geschützt werden müsse, ohne Einschränkung beizutreten sei; und es wird nur ausgeführt, im Hinblick auf die Fassung des § 3 Abs. 2 StGB seien jedenfalls keine zwingenden Gründe dafür zu erkennen, "daß die Fälle entlastender und belastender Aussagen etwa rechtsgrundsätzlich gleichmäßig entschieden werden müßten". [359]

Aus dieser Andeutung und aus dem oben angeführten Urteil des BGH in NJW 1965, S. 701 [360] wird deutlich, daß der Bundesgerichtshof einen grundsätzlichen Schutz "andersartiger oder minderer Rechtskultur" nicht billigt.

Demgegenüber ist aber gerade durch den Fall, der dem Bundesgerichtshof

---

357) Oehler, in Mezger-Festschrift, S. 100.

358) RGSt 3, 70 (72 f.).

359) BGH, in LM § 3 Nr. 2.

360) Urteil vom 13. Januar 1965; der hier interessierende Teil des Urteils ist berichtet von Schröder, in NJW 1965, S. 1889.

in LM § 3 Nr. 2 zur Entscheidung vorlag, deutlich geworden, daß die Delikte gegen die Rechtspflege noch weniger als die Straftaten der Auflehnung gegen die Staatsgewalt nur die staatliche Ordnung als Angriffsobjekte haben. Bei den Delikten gegen die Rechtspflege ist nämlich in jedem speziellen Fall das vor dem Gericht oder der Behörde anhängige Verfahren maßgebend. So können die Aussagedelikte nicht gesondert von dem Verfahren betrachtet werden, in dem sie begangen wurden; und das, wofür und in welcher Weise die ausländische Rechtspflege tätig wird, ist entscheidend für die inländische Beurteilung der Strafbarkeit des Täterverhaltens. Jede ausländische Rechtspflege schützt nämlich neben den staatlichen Belangen die grundlegenden personalen Rechtsgüter; so werden Mord, Raub, Körperverletzung usw. einheitlich bestraft, und nur die Rechtspflege eines Gemeinwesens ist dazu in der Lage, wirksamen Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.

Wenn nun in einem Verfahren vor einem ausländischen Gericht ein Zeuge den Angeklagten der Wahrheit zuwider beispielsweise von einem Mord entlastet, dann würde die Straflosigkeit des Zeugnisdeliktes ebenso "dem nach § 3 Abs. 2 StGB maßgebenden Rechtsempfinden zuwider laufen",[361] wie es der Fall der unwahren belastenden Aussage bei der Unschuld des Angeklagten getan hätte. Das deutsche Recht würde dann nämlich aus der Besorgnis heraus, den Funktionen einer fremden, "minderen" Rechtskultur seinen Schutz zu gewähren, die humanitären Werte selbst nicht achten.

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß auf den Gebieten des bürgerlichen und des gewerblichen Rechts oft ein Angewiesensein auf die ausländische Rechtspflege besteht; so besitzt die Bundesrepublik zum Beispiel mit zahlreichen Staaten Verträge über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und Vergleichen in Zivil- und Handelssachen;[362] und auch im Strafrecht werden bei dem Tatbestand des § 20 a StGB (gefährliche Gewohnheitsverbrecher) in Absatz 4 ausländische Verurteilungen den inländischen gleichgestellt, wenn die geahndete Tat auch nach deutschem Recht ein Verbrechen oder vorsätzliches Vergehen wäre.

Diese Argumente sprechen für den allgemeinen Schutz der Rechtspflege, wie er von Jescheck und Jagusch[363] vertreten wird. Jedoch würde eine solch globale Stellungnahme der Sache nicht gerecht, wenn nicht neben diesen posi-

361) BGH, in LM § 3, Nr. 2.
362) Vgl. z. B. BGBl. 1960 II, S. 1523.
363) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 285, Jagusch, LK, Anm. 2 zu § 3 StGB.

tiven Gesichtspunkten die in der Literatur vertretene Ansicht, daß ein Schutz der ausländischen Rechtspflege generell abzulehnen sei, auch in Erwägung gezogen würde. Diese Meinung stützt sich darauf, daß es Staaten gibt, die mit Hilfe ihrer Justiz politische Ziele verfolgen und daß die Rechtspflege neben den humanitären Werten auch den Bestand der jeweiligen staatlichen Ordnung gewährleistet.

Allerdings geht diese Ansicht wiederum über das Ziel hinaus, denn die entgegenstehenden höchstrichterlichen Entscheidungen zeigen, daß hier noch eine Differenzierung vorzunehmen ist, mit der beiden Seiten Rechnung getragen werden soll. So deutet der Bundesgerichtshof an, daß eventuell eine Unterscheidung zwischen be- und entlastenden Aussagen vor ausländischen Gerichten zu machen sei.[364)]

Wie schon oben ausgeführt, wäre eine Differenzierung nach diesem Gesichtspunkt bei einem Verfahren, das ein Verbrechen gegen ein persönlichkeitsbezogenes Rechtsgut zum Gegenstand hat, nicht sachgerecht; jedoch läßt sich aus den Argumenten des Bundesgerichtshofs der Grundgedanke herleiten, der für eine Abgrenzung maßgeblich sein könnte:

Die Rechtspflege eines fremden Staates soll immer in den Fällen geschützt werden, in denen ein Delikt gegen sie zugleich personale Rechtsgüter verletzt. Negativ ausgedrückt heißt dies, daß die ausländische Rechtspflege dann für das inländische Recht nicht schutzwürdig ist, wenn ihre Verletzung in dem speziellen Fall nur staatliche Interessen tangiert, deren Schutz das deutsche Strafrecht nicht ausdrücklich übernommen hat.

Um dogmatisch zu einem solchen Ergebnis zu kommen, wurde in den höchstrichterlichen Entscheidungen der Nachkriegszeit auf das Rechtsgut abgestellt und die Erfüllung des Tatbestandes dann bejaht, wenn die Irreleitung der ausländischen Rechtspflegeorgane auch den Beschuldigten oder Angeklagten verletzte.[365)] Es liegt allerdings noch keine Entscheidung vor, die sich etwa mit den Fragen befaßt, ob eine unterlassene Anzeige gemäß §§ 138, 139 StGB bei Verbrechen gegen personale Rechtsgüter oder eine falsche Beweisaussage zugunsten eines Mörders die entsprechenden Tatbestände zum Schutze der Rechtspflege bei einer Begehung im Ausland erfüllen. Es ist zweifelhaft, ob bei solchen Delikten eine Abgrenzung des Schutzwürdigen von dem, was nicht den Schutz des deutschen

364) BGH, in LM § 3, Nr. 2.

365) Vgl. OLG Celle, HESt 1, 42; BGH, in NJW 1952, S. 1358; OLG Köln, in NJW 1952, S. 117; BGH, in LM § 3, Nr. 2.

Strafrechts verdient, in der Weise vorgenommen werden kann, daß man schon die Erfüllung des Tatbestandes verneint, wenn ausschließlich oder überwiegend die ausländische Rechtspflege verletzt ist.

Es bietet sich indessen im Verhältnis zu der dogmatischen Abgrenzung, wie sie der Bundesgerichtshof andeutet, eine praktikablere Lösung an, indem der Ansicht Jeschecks und Jaguschs gefolgt wird und die Abgrenzung des Schutzwürdigen von dem, was nicht den Schutz des deutschen Strafrechts verdient, nicht bei der Tatbestandsmäßigkeit einer Handlung gegen die Rechtspflege, sondern bei der Rechtswidrigkeit und der Schuld vorgenommen wird. So wäre auch der Fall, den der Bundesgerichtshof [366] als Beispiel für eine eventuelle Straflosigkeit anführt, mit den Regeln des übergesetzlichen Notstandes zufriedenstellend zu lösen. Denn bei Zugrundelegung der ethischen Wertmaßstäbe des erkennenden Gerichts wäre eine entlastende Falschaussage vor einem ausländischen Gericht dann das richtige und einzige Mittel zu dem Zweck, die Freiheit, körperliche Unversehrtheit oder das Leben eines Menschen zu retten, wenn der Angeklagte eine Handlung begangen hätte, die nach deutschem Recht entweder nicht strafbar wäre oder nur unverhältnismäßig geringer bestraft würde.

Alle politischen Verfahren, die nicht mit den Grundsätzen der inländischen Rechtsordnung übereinstimmen, würden auf diese Weise ebenfalls von dem Schutz des deutschen Strafrechts ausgenommen sein, da gerade in solchen Fällen nach Maßgabe der inländischen Wertordnung (ordre public) das Verhalten des Täters einer rechtlichen Beurteilung unterläge, gemäß deren Maßstäben die Mittel-Zweck-Relation des übergesetzlichen Notstandes eine Rechtfertigung der falschen Aussage ergäbe.

Im übrigen ist bei einer Abgrenzung mit den Regeln der Rechtswidrigkeit und der Schuld eine bessere Anpassung in der Beurteilung der Rechtspflegedelikte sowohl an die verschiedenartigen Fälle, die den ausländischen Verfahren zugrunde liegen, als auch an die rechtsstaatlichen Prinzipien oft entgegenstehenden Verfahrensarten und an die den deutschen Anschauungen widersprechenden Strafen möglich, als dies die starre, keiner Abwägung zugängliche Lösung über die Tatbestandsmäßigkeit vermöchte.

Aus den dargelegten Gründen ist also der Meinung zu folgen, daß die Rechtspflege zu den allgemein zu schützenden Rechtsgütern gehört; und es kann "der Rechtsprechung überlassen bleiben", [367] mit Rechtfertigungs- und Schuldaus-

366) BGH, in LM § 3, Nr. 2.
367) Jescheck, in Rittler-Festschrift, S. 285.

schließungsgründen im Einzelfall die Einschränkungen zu finden, die dem "nach § 3 Abs. 2 StGB maßgebenden Rechtsempfinden" [368] entsprechen.

Hierbei können schon die Grundsätze entsprechende Beachtung finden, die gegenüber der Rechtspflege in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands entwickelt wurden; [369] da auch hier eine Rechtspflege grundsätzlich geschützt wird, der dann allerdings in einzelnen Fällen wegen des entgegenstehenden "ordre public" der Schutz durch das Recht der Bundesrepublik versagt wird.

---

368) BGH, in LM § 3, Nr. 2.

369) Vgl. hierzu insbesondere: Sax, Zur Frage der Notwehr bei Widerstandsleistung gegen Akte sowjetzonaler Strafjustiz, in JZ 1959, S. 385; und den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 1960, in NJW 1960, S. 1611.

3. TEIL

DER SCHUTZ SUPRANATIONALER GEWALT UND INTERNATIONALER EINRICHTUNGEN

1. KAPITEL

DER SCHUTZ SUPRANATIONALER GEWALT

A. DIE ENTFALTUNG SUPRANATIONALER GEWALT IN DER BUNDESREPUBLIK

Die Erkenntnis, daß sich Europa ohne die Vereinigung seiner Kräfte und Hilfsquellen in der modernen Welt nicht behaupten kann, führte nach dem zweiten Weltkrieg zu Zusammenschlüssen, deren Tätigkeitsbereich über die Grenzen des im herkömmlichen Völkerrecht Bekannten [370] hinausgeht, und deren Formen als Grundlage für eine weiterreichende Integration der europäischen Staaten dienen sollen. In diesem Sinne erklären die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Präambel zum EWG-Vertrag ihren "festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen". [371]

Die Bundesrepublik hat in ihrer Verfassung die Voraussetzung für eine solche Entwicklung geschaffen, indem sie in Art. 24 des Grundgesetzes ausdrücklich die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vorsieht; und durch die drei europäischen Verträge (Montan-, EWG- und EURA-

370) Aus früherer Zeit ist als einziges Beispiel für supranationale Gewalt die Tätigkeit der Donaukommission bekannt. Die Donaukommission übte partielle Staatsgewalt aus, ohne selbst Staatseigenschaft zu besitzen. Vgl. Art. 8 bis 10 der Acte Publique vom 2. November 1865 und Art. 2 der Acte Additional vom 28. Mai 1881; bei Sturdza, Recueil de Documents Relatifs à la Liberté de Navigation du Danube, Berlin 1904.
Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten, S. 31; Wehberg, Entwicklungsstufen der internationalen Organisation, S. 206.

371) Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1957 II 1, S. 766 ff.

TOM-Vertrag) wurden solche Kompetenzabtretungen vorgenommen,[372] indem zum Beispiel die Marktpolitik auf dem Gebiet der Kohle- und Stahl-Wirtschaft aus dem staatlichen Machtbereich eliminiert und an die Organe der Montanunion abgetreten wurde. Mit dieser Kompetenzabtretung erlangte die Gemeinschaft für Kohle und Stahl unmittelbare Hoheitsgewalt.

Klein hat die Hoheitsrechte definiert als "die dem jeweiligen Gegenstande nach bezeichneten materiellen Befugnisse eines Staates, den in ihm zusammengeschlossenen Personen oder Personenverbänden das zur Erreichung des Gemeinschaftszweckes notwendige Verhalten zu befehlen und mit Zwang durchzusetzen".[373]

Diese Voraussetzungen sind für die Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften erfüllt; denn sie wurden mit unmittelbarer Weisungsbefugnis gegenüber Unternehmen und Personen der Mitgliedstaaten ausgestattet, und die Verträge geben den Organen der Gemeinschaft auch die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung ihrer Weisungen.[374] So kann die Hohe Behörde zum Beispiel von den Unternehmen Auskunft oder Beschränkung ihrer Produktion [375] oder Beachtung der von der Montanunion festgesetzten Höchstpreise [376] verlangen, oder sie verhängt Geldstrafen. Alle diese Maßnahmen der Hohen Behörde sind ohne weiteres im Bereich der Mitgliedstaaten gültig, es bedarf keiner Transformation, und Entscheidungen der Hohen Behörde, die geldliche Verpflichtungen zum Gegenstand haben, sind vollstreckbare Titel.[377] Ebenso sind die Entscheidungen des Gerichtshofs im Gebiet der Mitgliedstaaten vollstreckbar, ohne daß eine besondere Anerkennung erforderlich wäre.[378] Zwar haben noch die dafür zuständigen Organe

---

372) Vgl. Heinrichs, Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, S. 41; Lojewski, Der gemeinsame Markt in Europa, S. 29.

373) Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten, S. 22.

374) Vgl. Art. 53 Ziff. a; Art. 54 Abs. 5; Art. 58 § 2; Art. 60; Art. 61; Art. 62; Art. 65; Art. 70; Art. 86 Abs. 4; Art. 92 des Vertrages über die Gründung der Europ. Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBl. 1952 II, S. 447; Heinrichs, a.a.O., S. 39.

375) Art. 58 Montan-Vertrag.

376) Art. 61 Montan-Vertrag; vgl. Jerusalem, Das Recht der Montanunion, S. 20.

377) Art. 92 Montan-Vertrag.

378) Art. 44 Montan-V.; vgl. Jerusalem, a.a.O., S. 20; Art. 187, Art. 192 EWG-Vertrag; Art. 159, Art. 164 EURATOM-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europ. Atomgemeinschaft, BGBl. 1957 II 1, S. 1014 ff.).

der Mitgliedstaaten die Vollstreckungsklausel zu erteilen, doch haben sie hierbei lediglich die Echtheit der Unterschriften zu untersuchen, weitergehende Prüfungen sind ihrer Befugnis entzogen.

Die gleiche Regelung besteht für die Beschlüsse und Verfügungen der EWG- und der EURATOM-Kommission. So kann die EURATOM-Kommission Überwachungsmaßnahmen anordnen und die Behörden des betreffenden Staates haben den Inspektoren der EURATOM-Gemeinschaft Zugang zu den Orten zu verschaffen, die in der Weisung der Kommission bezeichnet sind; [379] oder die EURATOM-Kommission kann den vollständigen oder teilweisen Entzug der Ausgangsstoffe oder besonderer spaltbarer Stoffe anordnen.[380] Auch solche Entscheidungen der Kommission sind ohne weiteres vollstreckbar; es bedarf nur noch einer Vollstrekkungsklausel der zuständigen inländischen Behörde, die gemäß Art. 164 des Euratom-Vertrages nur bei gefälschten oder fehlenden Unterschriften zu versagen ist.

Somit üben die Organe der drei Europäischen Gemeinschaften unmittelbare hoheitliche Gewalt aus, die ihnen für das Gebiet der Bundesrepublik in Ausführung des Artikels 24 GG übertragen und damit dem Bereich innerstaatlicher Macht entzogen wurde.[381] Diese Ausübung hoheitlicher Gewalt beinhaltet sowohl Eingriffe gegenüber den Mitgliedstaaten selbst als auch gegenüber den einzelnen natürlichen und juristischen Personen. In der Eingriffsbefugnis gegenüber Einzelpersonen ist gerade das integrierende Wesensmerkmal der supranationalen Gewalt zu sehen,[382] und in neuerer Zeit werden daher die internationalen Gemeinschaften, die mit solcher Macht ausgestattet sind, wegen ihrer "transnationalen Direktwirkung" [383] als transnationale Organisationen bezeichnet.[384]

Die drei oben genannten Europäischen Verträge enthalten die zulässigen Eingriffsarten der Kommissionen bzw. der Hohen Behörde und der Räte in Kata-

379) Art. 81 EURATOM-Vertrag.

380) Art. 83 EURATOM-Vertrag.

381) Vgl. Die Ausführungen auf der Tagung der Staatsrechtslehrer-Vereinigung 1964 in Kiel, NJW 1964, S. 2147 f.

382) Vgl. Wehberg, Friedenswarte, 1954, S. 204 ff.

383) Erler, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, in Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, S. 7.

384) Fischerhof, Dt. AtG und Strahlenschutzrecht, S. 126, Rdnr. 22; Erler, Staatengemeinschaften, S. 22 ff.

logen aufgeführt.[385] Der EWG- und der Euratom-Vertrag nennt Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sowie Empfehlungen und Stellungnahmen, während der Montan-Vertrag Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen vorsieht. Verbindlich für die Betroffenen sind von diesen Maßnahmen die Verordnungen, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten Geltung besitzen, die Entscheidungen, die sich entweder auf einzelne Mitgliedstaaten oder Einzelpersonen beziehen, für die sie daher nur verbindlich sind, und die Richtlinien, deren Verbindlichkeit sich allerdings nur auf das zu erreichende Ergebnis bezieht, indessen den Verpflichteten die freie Wahl der Form und der Mittel läßt.[386]

In der oben dargelegten Weise sind vollstreckbar lediglich die sich auf Einzelpersonen beziehenden Entscheidungen der Exekutivorgane der Organisation und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs,[387] während eine Vollstreckung gegenüber den Mitgliedstaaten nicht vorgesehen ist. In der Regel werden Akte zur Vollstreckung kommen, die den Unternehmen Zwangsgelder und Geldbußen auferlegen, um einmal durch die Geldbußen rechtswidrige Verletzungen der Vertragswerke zu ahnden oder um zum anderen durch Zwangsgelder die einzelnen zu einem vertragsgemäßen Verhalten zu bestimmen.[388] Diese beschriebenen Eingriffsbefugnisse der Gemeinschaften, die als exekutive, legislative und rechtsprechende Akte unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten, sind, obwohl sie Gegenstände des innerstaatlichen Rechts regeln, als Akte des partikulären Völkerrechts anzusehen.[389] Das Recht des Montan-, EWG- und Euratom-Vertrages ist kein nur die Staaten als solche verpflichtendes Völkerrecht,[390] sondern es ist auch und vor allem internes Staatengemeinschaftsrecht.[391] Die Bundesrepublik hat durch diese Verträge Bereiche ihrer Kompetenzen gemäß Art. 24 Abs. 1 GG

---

385) Art. 161 Euratom-V., Art. 14 Montan-V., Art. 189 EWG-V.

386) Die Richtlinien sind mit Rahmengesetzen, lois-cadres zu vergleichen. Runge, Das Recht der Eur. Gemeinschaften, in JuS 1964, S. 393, Anm. 50.

387) Vgl. Art. 44 Montan-V., Art. 187 EWG-V.

388) Vgl. Runge, Das Recht der Eur. Gemeinschaften, in JuS 1964, S. 394.

389) Fischerhof, S. 127, Einf. Rdnr. 25.

390) Die Verträge enthalten auch Verpflichtungen für die Mitglieder als Staaten. Adressat dieser Verpflichtungen ist in erster Linie der einzelstaatliche Gesetzgeber, der auf verschiedenen Gebieten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Vertragsziele zu schaffen hat. Vgl. Fischerhof, a.a.O.

391) Vgl. Erler, a.a.O.

auf die zwischenstaatlichen Einrichtungen übertragen [392] und sich damit bezüglich der Ausübung und Entfaltung ihrer Souveränität Beschränkungen auferlegt, die in der Geschichte zwischenstaatlicher Beziehungen bisher noch nie vorgekommen sind. [393]

Bei den übrigen multilateralen Vertragswerken der Bundesrepublik handelt es sich in der Regel um Übereinkommen, die nur die Bundesrepublik als Staat völkerrechtlich verpflichten, die also nicht unmittelbar durchgreifende Wirkung auf die natürlichen oder juristischen Personen des Staates entfalten. Eine Ausnahme hiervon bilden noch mit einigen Vorbehalten die im Rahmen des OEEC-Vertrages - jetzt OECD-Vertrages [394] - bestehenden internationalen Übereinkommen.

Grundsätzlich kennt der OEEC-Vertrag vom 16.4.1948 nur eine Wirkung innerhalb des herkömmlichen Völkerrechts; er beinhaltet also nur Verpflichtungen der Staaten als solcher, sieht aber nicht vor, daß sich Akte von Behörden der Organisation unmittelbar an den einzelnen Staatsbürger richten können. Dies ergibt sich eindeutig aus der Bestimmung des Art. 13 des OEEC-Grundvertrages. An dieser Rechtslage hat sich auch nichts durch die Gründung der OECD [395] geändert, was sich insbesondere aus Art. 5 des OECD-Abkommens ergibt.

Eine abweichende Beurteilung verdient indessen das Übereinkommen, das

---

392) Vgl. hierzu auch Jaenicke, Der übernationale Charakter der Eur. Wirtschaftsgemeinsch., ZaöRuVR, S. 153; Kraus, Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Eur. Gemeinschaften für Kohle und Stahl, in Festschrift für Rudolf Smend, 1952, S. 195 ff.

393) Vgl. oben Anm. 370.

394) Die frühere "Organisation für Eur. Wirtschaftl. Zusammenarbeit (OEEC)" (Verträge der Bundesrepublik Deutschland, Serie A, Band 1, S. 3) ist mit Wirkung vom 30. Sept. 1961 in die "Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)" umgewandelt (BGBl. 1961, Teil II, S. 1150), der auch die USA und Kanada angehören.

Für die Arbeit der neuen Organisation im Atombereich ergeben sich gegenüber der OEEC keine rechtlichen Änderungen. Insbesondere bleibt die Europäische Kernenergieagentur (ENEA) unverändert bestehen.

395) BGBl. 1961, Teil II, S. 1150.

die Staaten der OEEC [396] am 20. Dezember 1957 zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie [397] getroffen haben. Durch dieses Abkommen wurden die Befugnisse der Europäischen Kernenergie-Agentur (ENEA) festgelegt, die allerdings wiederum grundsätzlich auch nur als Mittel zur Verwirklichung ihrer Ziele unverbindliche Empfehlungen [398] und verbindliche oder unverbindliche Beschlüsse, [399] die sich an die Staaten richten, kennt. Soweit ist diese Institution nur eine gewöhnliche internationale Behörde ohne supranationale Gewalt. Das auf Grund des Art. 8 der ENEA-Satzung geschlossene Übereinkommen vom 20. Dezember 1957 über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle geht jedoch in gewissen Fällen über diesen Rahmen hinaus.

Diese Fälle betreffen Betriebe von Gemeinschaftsunternehmen, die von mehreren Regierungen oder von Angehörigen mehrerer Staaten auf Veranlassung oder mit Hilfe der Agentur gegründet wurden, [400] und alle Einrichtungen, die besonders spaltbares oder Ausgangsmaterial verwenden, das in solchen Unternehmen wiedergewonnen wird oder anfällt, sowie auf Unternehmen und Einrichtungen, die Materialien, Ausrüstungen und Dienstleistungen verwenden, die ihnen von der Agentur auf Grund eines besonderen Vertrages des Staates mit der ENEA zur Verfügung gestellt werden oder auf Unternehmen, die auf Grund eines solchen Vertrages sonst der Kontrolle der ENEA unterstellt worden sind. [401] Diese Unternehmen und Einrichtungen unterliegen der Sicherheitskontrolle der ENEA. Als Kontrollmittel stehen der ENEA die Auferlegung von Buchführungs- und Meldungspflichten als auch das Recht zu, Inspektoren in die betreffenden Betriebe zu entsenden. [402] Zwar werden die Kontrollen der ENEA auch in diesem Bereich nicht kraft eigenen Rechts ausgeübt, sondern nur aufgrund der ausdrücklichen Gestattung der Bundesrepublik, [403] und eine Verletzung der Vorschriften über die

---

396) Belgien, Dänemark, Deutschland, England, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Türkei.

397) BGBl. 1959, Teil II, S. 989, 585; Erler-Kruse, B 245, B 2451.

398) Vgl. hierzu Dahm, Völkerrecht, Band 1, S. 27.

399) Vgl. Art. 4, 13, 14 der Satzung der ENEA.

400) Art. 1 a in Verbindung mit Art. 2 des Übereinkommens über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle.

401) Art. 1 und 2 des Übereinkommens über die Errichtung einer Sicherheitskontrolle.

402) Art. 3 - 5 des Übereinkommens.

403) Fischerhof, S. 124, Einf. Rdnr. 19.

Sicherheitskontrolle eröffnet der ENEA nicht das Recht, selbst Zwangsmittel gegen die Verpflichteten zu ergreifen, sondern ihr bleibt nur die Möglichkeit, über einen völkerrechtlichen Anspruch gegen die Bundesrepublik ihre Anliegen durchzusetzen, doch neben dieser herkömmlichen Ausgestaltung internationaler Einrichtungen wurde die ENEA insofern noch mit transnationaler Gewalt ausgestattet, als ihr im Wege der Delegation hoheitlicher Befugnisse [404] die eigenverantwortliche Kontrolle in dem dargelegten Bereich übertragen wurde. Also auch hier sind in einem gewissen Bereich hoheitliche Machtbefugnisse aus der innerstaatlichen Sphäre eliminiert und an internationale Institutionen abgetreten worden.

B. DIE GELTENDEN BESTIMMUNGEN ZUM SCHUTZ DER GEMÄSS ART. 24 GG ABGETRETENEN HOHEITLICHEN GEWALT

Wenn der deutsche Staat, wie oben dargelegt, Teile seiner Souveränität gemäß Art. 24 GG an zwischenstaatliche Organisationen abtritt, drängt sich die Frage auf, ob diese aus dem innerstaatlichen Schutzbereich ausgeklammerte Staatsgewalt weiterhin den gleichen strafrechtlichen Schutz wie vor der Elimination genießt, oder ob ihr nur ein geringerer Schutz zukommt, oder ob sie der deutsche Gesetzgeber gar in einen von dem Strafrecht überhaupt nicht geschützten Raum entlassen hat. Zur Untersuchung dieser Frage wird zunächst das Recht der Gemeinschaftsverträge auf ihren Schutz zu Gunsten der supranationalen Gewalt zu prüfen sein, und danach ist die innerdeutsche Gesetzgebung unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten.

I. DAS RECHT DER GEMEINSCHAFTSVERTRÄGE ZUM SCHUTZ DER SUPRANATIONALEN GEWALT

Die Verträge der Europäischen Gemeinschaften und die zu ihnen erlassenen Protokolle behandeln den strafrechtlichen Schutz der den Gemeinschaften übertragenen Hoheitsgewalt nur am Rande. Der Umstand, daß die Frage nach einem Schutz supranationaler Gewalt erst in den letzten Jahren auftauchen konnte, da es vorher eine solche Gewalt nicht gab, [405] brachte eine Unsicherheit in der Behandlung dieses Problems mit sich, die auch die Bestimmungen der

404) Fischerhof, a.a.O.
405) Vgl. oben Anm. 370.

Verträge geprägt hat.

Es gibt nur zwei Komplexe, mit denen sich die Verträge in strafrechtlicher Hinsicht auseinandersetzen. Der erste Bereich, den das Vertragsrecht regelt, beinhaltet die Frage nach dem Schutz der Geheimnisse, deren Träger die supranationale Behörde aufgrund ihrer besonderen Rechte ist; und zum zweiten entwirft das Vertragsrecht einen Schutz der rechtsprechenden Gewalt innerhalb der überstaatlichen Sphäre.

a) Der Geheimnisschutz

1. Artikel 194 des Euratom-Vertrages

Aus der Präambel und den Artikeln 1 - 2 des Euratom-Vertrages ergibt sich, daß der Europäischen Atomgemeinschaft in erster Linie die Aufgabe zukommt, die Entwicklung der Kernenergienutzung zum Wohle aller Mitgliedstaaten zu fördern und zu betreiben. Zu diesem Zweck mußte der Gemeinschaft das Recht gewährt werden, alle für sie interessanten Informationen, Kenntnisse, Entdeckungen und Erfindungen an sich zu ziehen und nutzbar zu machen. Sie muß auch befugt sein, Erfindungen bekannt zu machen oder sie andererseits auch unter Geheimschutz zu stellen oder sonst ausschließlich zu verwerten.[406)]

Diese eigenartige Stellung der Euratom-Organisation legte es besonders nahe, für die zu bewahrenden Geheimnisse den entsprechenden strafrechtlichen Schutz zu normieren, denn wenn die Gemeinschaft schon berechtigt ist, zum Beispiel den Patentinhabern in bestimmten Fällen, wenn es nicht zu einer gütlichen Einigung mit der Gemeinschaft kommt, im Wege einer Zwangslizenz ihre ausschließlichen Rechte zu entziehen,[407)] dann muß zumindest auch gewährleistet sein, daß solche Geheimnisse nicht an Unbefugte weitergegeben werden.[408)]

Die Strafbestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag verpflichtet die Mit-

---

406) Vgl. Fischerhof, S. 136, Einf. Rdnr. 38.

407) Vgl. Art. 17 - 23 des Euratom-Vertrages.

408) Vgl. bezüglich der Geheimhaltungsorganisation die Verordnung Nr. 3 zur Anwendung des Art. 24 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft - Verschlußsachen - Verordnung Euratom - vom 31. Juli 1958, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 17/58, S. 406 ff.; Groeben-Boeckh, Handbuch für Europäische Wirtschaft, Band IV, Euratom III A 43/1, 1959.

glieder der Organe der Gemeinschaft, die Mitglieder der Ausschüsse, die Beamten und Bediensteten der Gemeinschaft, sowie alle anderen Personen, die durch ihre Amtstätigkeit oder durch ihre öffentlichen oder privaten Verbindungen mit den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft oder mit den gemeinsamen Unternehmen von den Vorgängen, Informationen,Kenntnissen, Unterlagen oder Gegenständen, die aufgrund der von einem Mitgliedstaat oder einem Organ der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften unter Geheimschutz stehen, Kenntnis nehmen oder Kenntnis erhalten, diese Vorgänge, Informationen, Kenntnisse, Unterlagen oder Gegenstände, auch nach Beendigung dieser Amtstätigkeit oder dieser Verbindungen, gegenüber allen nicht berechtigten Personen sowie gegenüber der Öffentlichkeit geheimzuhalten. Weiter bestimmt Art. 194 Nr. 1 Abs. 2 des Vertrages: "Jeder Mitgliedstaat behandelt eine Verletzung dieser Verpflichtung als einen Verstoß gegen seine Geheimhaltungsvorschriften; er wendet dabei hinsichtlich des sachlichen Rechts und der Zuständigkeit seine Rechtsvorschriften über die Verletzung der Staatssicherheit oder die Preisgabe von Berufsgeheimnissen an. Er verfolgt jeden seiner Gerichtsbarkeit unterstehenden Urheber einer derartigen Verletzung auf Antrag eines beteiligten Mitgliedstaates oder der Kommission". Fraglich ist, welche Bedeutung dieser Norm beizumessen ist. Sie kann einerseits eine unmittelbar geltende Strafbestimmung darstellen, oder sie kann andererseits nur die völkerrechtliche Verpflichtung für die Signatarstaaten beinhalten, innerstaatliche Strafgesetze des vorgeschriebenen Inhalts zu erlassen.

Die völkerrechtlichen Verträge können sich zur Inkraftsetzung ihrer vertraglich vorgesehenen Strafnormen nur der Strafhoheit der Einzelstaaten bedienen, indem entweder durch die Transformation des Vertrages in innerstaatliches Recht die vereinbarte Strafnorm unmittelbar geltendes Recht wird oder die Vertragsstaaten in Erfüllung des völkerrechtlichen Vertrages Rechtsvorschriften des vereinbarten Inhalts erlassen. Eine dritte Möglichkeit besteht für die Verträge mit transnationaler Direktwirkung. Wenn einer solchen übernationalen Institution auch die Gewalt zur Setzung von Strafnormen gemäß Art. 24 GG übertragen wurde, gelten die von ihr verabschiedeten Strafbestimmungen ohne Transformationsakt unmittelbar in den Vertragsstaaten. Pelzer [409] ist der Ansicht, daß wohl generell die Institutionen der supranationalen Verträge unabhängig von der staatlichen Gewalt eigenes Strafrecht mit unmittelbarer Wirkung setzen können. Diese Strafhoheit leitet Pelzer aus einem übereinstimmenden Übertragungsakt der Mitgliedstaaten her. Dies kann jedoch nur dann zutreffen, wenn gerade dieser

409) Pelzer, in Fischerhof, Deutsches AtomG und Strahlenschutzrecht, Vorbem. vor § 40 AtG, Rdnr. 148, S. 529.

Bereich der Souveränität, nämlich die Befugnis zum Erlaß solcher Strafnormen, der supranationalen Institution übertragen wurde. Die beteiligten Staaten haben nämlich durch die Verträge keineswegs auf einen irgendwie geschlossenen hoheitlichen Betätigungsbereich verzichtet, sondern lediglich auf bestimmte, nach Gegenstand, Ziel und Mitteln genau umrissene Einzelbefugnisse in diesem Bereich. Sie haben die Ausübung dieser Einzelbefugnisse auf ihrem Gebiet den Organen der Gemeinschaft eingeräumt und damit für diese aus völkerrechtlichem Titel mit konstituierender Wirkung eine gemeinschaftliche Hoheitsgewalt geschaffen. In dem somit von den Einzelstaaten durch den Verzicht auf Eigenbetätigung freigegebenen Raum treten nun die Rechtsakte der Gemeinschaft regelnd auf.[410]

Eine generelle Rechtsetzungsbefugnis besteht indessen nach den Verträgen für die Gemeinschaftsorgane nicht; dies ergibt sich zum Beispiel für den Bereich des Geheimschutzes innerhalb der Euratom-Gemeinschaft eindeutig aus Art. 194 Nr. 2 Abs. 3 Euratom-Vertrag, in dem es heißt, daß jeder Mitgliedstaat alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Erleichterung der fortschreitenden Einführung eines möglichst einheitlichen und weitgehenden Geheimschutzes zu treffen habe, während die Kommission zu diesem Zweck nur nach Anhörung der beteiligten Mitgliedstaaten Empfehlungen aussprechen kann.

Die Strafbestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag wurde durch die Transformation des Vertrages innerdeutsches Recht; hiermit ist jedoch noch keine Antwort auf die Frage gefunden, ob die Norm des Art. 194 Euratom-Vertrag bereits geltendes Strafrecht ist, oder ob sie nur die Verpflichtung für den deutschen Gesetzgeber enthält, ein Strafgesetz des vereinbarten Inhalts zu erlassen.

Aus dem Wortlaut der Bestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag kann geschlossen werden, daß sie als tatbestandliche Ergänzung des nationalen Rechts unter Verweisung auf dessen Strafdrohungen gedacht ist. Der Tatbestand gibt eine klare und bestimmte Unrechtsbeschreibung.

Adressat der Verpflichtung zur Geheimhaltung sind sowohl die Amtsträger der Euratom-Gemeinschaft ("Mitglieder der Organe der Gemeinschaft, die Mitglieder der Ausschüsse, die Beamten und Bediensteten der Gemeinschaft") als auch alle anderen Personen, die entweder durch ihre Amtstätigkeit oder durch ihre öffentlichen oder privaten Verbindungen mit den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft oder mit den gemeinsamen Unternehmen von Geheimnissen Kenntnis erlangt haben.

---

410) Erler, Staatengemeinschaften, S. 22.

Der letztere Personenkreis wird also bezüglich der Geheimhaltungspflicht den Amtsträgern der Gemeinschaft gleichgestellt. Er setzt sich aus zwei Personengruppen zusammen. Die erste Gruppe umfaßt die Personen, die aufgrund ihrer Amtstätigkeit von Euratomgeheimnissen Kenntnis erlangen. Dies können Beamte oder auch andere Amtsträger, wie zum Beispiel die Fachminister der einzelnen Mitgliedstaaten sein. Für diesen Bereich ist bezüglich der deutschen Beamten ohnhin § 353 b StGB einschlägig. Die zweite Personengruppe bestimmt sich ebenfalls nach der Art und Weise, wie sie von den Geheimnissen Kenntnis erlangt hat. Sie gliedert sich wieder in zwei Kreise. Der erste Personenkreis ist dann Geheimnisträger im Sinne des Art. 194 Euratom-Vertrag, wenn er seine Kenntnisse von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft erhalten hat, während sich für die zweite Personengruppe ihre Tatertauglichkeit daraus ergibt, daß sie ihre Kenntnisse durch ein Unternehmen der Gemeinschaft erhalten hat.

Diese aufgeführten Personen sind auch nach Beendigung ihrer Amtstätigkeit oder der Verbindungen, durch die sie die Kenntnisse erlangt haben, taugliche Täter des strafbaren Geheimnisbruches, dessen Tathandlung in dem Offenbaren des Geheimnisses gegenüber nicht berechtigten Personen oder gegenüber der Öffentlichkeit besteht.

Diese tatbestandliche Unrechtsbeschreibung ist so formuliert, daß sie geeignet ist, eine zuverlässige und feste Grundlage für die Rechtsprechung zu bilden; die gemäß Art. 103 Abs. 2 GG und § 2 Abs. 1 StGB zu fordernden Voraussetzungen für die Bestimmtheit des Tatbestandes sind also hinsichtlich der Unrechtsdefinition gegeben.

Es ist indessen fraglich, ob diese Voraussetzungen auch bezüglich der Strafdrohung vorliegen. In der Literatur wurden hiergegen Bedenken vorgetragen, die zu dem Schluß führten, daß wegen eines Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 2 GG die Norm des Art. 194 Euratom-Vertrag nicht eine geltende Strafbestimmung darstelle, sondern nur die Aufforderung an den deutschen Gesetzgeber enthalte, ein entsprechendes Strafgesetz zu schaffen. Dies leitet Pelzer [411] daraus her, daß die Strafmaßverweisung des Art. 194 Euratom-Vertrag nicht angebe, ob das Strafmaß den deutschen Bestimmungen über die Staatssicherheit oder den Vorschriften zum Schutz der Berufsgeheimnisse zu entnehmen sei. Dieser Auffassung sind indessen einige Bedenken entgegenzuhalten.

411) Pelzer, in Fischerhof, Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Vorbe. vor § 40 AtG, Rdnr. 19 ff.

Zunächst könnte fraglich sein, ob eine Ungenauigkeit und Unbestimmbarkeit des Strafmaßes gegen die grundgesetzliche Bestimmung des Art. 103 Abs. 2 verstößt; da diese Vorschrift lediglich sagt: "Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde". Dem Wortlaut nach genügt also das Bestehen der "Strafbarkeit". Nach herrschender Meinung gelten aber auch für die Strafdrohungen die Voraussetzungen des Art. 103 Abs. 2 GG, und aus der Entstehungsgeschichte des Art. 103 GG ergibt sich eindeutig, daß der Grundsatz "nulla poena sine lege" bei der genannten Formulierung mitgemeint war; denn es sollte keine Änderung im Verhältnis zu der alten Fassung des Strafgesetzbuches von 1871, in der dieser Grundsatz ausdrücklich formuliert war, eintreten.[412)]

Ein weiteres Bedenken kann aus der Über- oder Unterordnung des supranationalen Rechts gegenüber dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik hergeleitet werden. Zwar ist das Recht des Euratom-Vertrages seinem Ursprung nach partikuläres Völkerrecht, das durch die Transformation [413)] gemäß Art. 59 Abs. 2 GG innerstaatliches Recht im Range von einfachem Bundesrecht geworden ist,[414)] dennoch ermächtigt Art. 24 GG, kraft dessen die Bundesrepublik den Euratom-Vertrag geschlossen hat, nach einer in der Literatur vertretenen Meinung in einem bestimmten Rahmen zu Durchbrechungen der Verfassungsbestimmungen; denn Art. 24 GG stelle eine "vorweggenommene Verfassungsänderung" dar, so daß der Gesetzgeber für das Übertragungsgesetz nach Art. 24 I GG weder an die formellen Bestimmungen des Art. 79 I und II noch an die übrigen Normen des GG gebunden sei.[415)]

Demgegenüber wird geltend gemacht, daß sich die Ermächtigung des Art. 24 lediglich auf den Vorgang der Ausgliederung von Bundesstaatsgewalt beschränke, dagegen keine Verfassungsdurchbrechung ermögliche, da der Bund nicht

---

412) Bonner Kommentar zum GG, Anm. I zu Art. 103; Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Rdnr. 103 zu Art. 103; v. Mangoldt, Kommentar zum GG, Anm. 4 zu Art. 103; Maurach, Allg. Teil Deutsches Strafrecht, S. 653 ff.; Mezger-Blei, Allg. Teil Strafrecht, S. 27 f.

413) BGBl. 1957, II, S. 753.

414) Erler, Staatengemeinschaften, S. 36.

415) Erler, Staatengemeinschaften, S. 40 ff.; Thieme, ebenda, S. 57, Münch, Föderalismus, Völkerrecht u. Gemeinschaften, in: Die öffentliche Verwaltung, 1961; weitere Nachweise bei Maunz-Dürig, GG, 2. Aufl., 1964, Art. 24 Rdnr. 17 Fußnote 2.

mehr Rechte übertragen dürfe, als er selbst aufgrund der Verfassung besitze.[416]

Es wird indessen in der Literatur allgemein anerkannt, daß durch die Übertragung von Staatsgewalt nicht die Grundwerte der Verfassung angetastet werden dürfen.[417] Anders ist jedoch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die generell davon ausgeht, daß dem aus dem Vertrag als einer autonomen Rechtsquelle fließendem Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.[418]

Selbst wenn aber der Meinung in der innerstaatlichen Lehre gefolgt werden soll, bleibt die Frage nach den unantastbaren Grundwerten der Verfassung. Zu der nicht durchbrechbaren Struktur- und Wertewelt der Verfassung zählen die in Art. 79 Abs. 3 GG geschützten unantastbaren Grundrechte, keineswegs jedoch alle Grundrechte der Art. 2 - 19 GG, sowie die in Art. 20 GG versteinerte Grundstruktur der Bundesrepublik.[419] Wenn Art. 103 Abs. 2 GG ebenfalls als eine solche Grundnorm anzusehen wäre, könnte die Bestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag nicht als Strafnorm in Bundesrecht transformiert worden sein; das Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG wäre verfassungswidrig.[420]

Die Frage nach dem Verhältnis des Vertragsrechts der Europäischen Gemeinschaften zu dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik ist - wie sich in der Aussprache der Staatslehrer gezeigt hat[421] - noch keineswegs einer klaren und allgemein anerkannten Antwort zugeführt worden und in vielen Punkten zweifelhaft. Demnächst wird sich das Bundesverfassungsgericht mit dieser Frage aufgrund einer Vorlage gemäß Art. 100 GG des Finanzgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 14. November 1963 zu beschäftigen haben. Das Finanzgericht sieht in den

---

416) Küchenhoff, Die öffentliche Verwaltung, 1963, S. 164; Ehle, Dietrich, Verfassungskontrolle u. Gemeinschaftsrecht, NJW, 1964, S. 321 ff.

417) Vgl. Maunz-Dürig, Art. 24, Rdnr. 16.

418) EuGH, Urt. v. 15.7.1964, NJW, 1964, S. 2371, vgl. auch Ehle, Dietrich, Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht, in NJW 1964, S. 2331 (2333), sowie Ipsen und Nicolaysen, Bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in NJW 1964, S. 2338 f.

419) Erler, Staatengemeinschaften, S. 44 f.

420) Erler, a.a.O., Fischerhof, S. 127, Einf. Rdnr. 25.

421) Veröffentlichung der Deutschen Staatslehrer, Heft 18, S. 75 ff.

EWG-Vertragsvorschriften über die Eingriffsbefugnisse einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung und gegen das Verbot, Exekutivorgane zum Erlaß gesetzesändernder Rechtsverordnungen zu ermächtigen.[422]

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird Klarheit in die dargelegten Probleme kommen. Es ist daher die Spezialfrage, ob der Grundsatz "nulla poena sine lege" Vorrang vor dem Gemeinschaftsrecht hat, nicht eingehend zu untersuchen. Eine gründliche Behandlung dieser Wertungsfrage würde nämlich bei weitem den Rahmen der Arbeit sprengen; es sei daher nur auf die bereits in der Literatur vorgetragenen Argumente verwiesen.[423]

Pelzer meint, die Ansicht, daß der Satz "nulla poena sine lege" für den Bereich des Euratomstrafrechts wegen der Vorrangigkeit des Gemeinschaftsrechts keine Geltung habe, sei abzulehnen. Die Norm "nulla poena sine lege" sei nämlich naturrechtlichen Ursprungs und in allen europäischen Rechtsordnungen anerkannt. Ihr Gedankengut sei bereits in der "magna charta" von 1215 zu finden, und sie sei Inhalt der Europäischen Erklärung der Menschenrechte von 1789 gewesen. Außerdem sei dieser Grundsatz heute auch in Art. 7 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 [424] niedergelegt. Daher könne man sagen, daß dieser Satz unabhängig von der Geltung des Art. 103 GG zu den tragenden europäischen Rechtssätzen gehöre, dessen Geltung auch im Bereich des internen Staatengemeinschaftsrechts nicht bestritten werden könne.[425]

---

422) Runge, Das Recht der Eur. Gemeinschaften, in JuS 1964, S. 343; Die öffentliche Verwaltung, 1964 S. 307; JuS 1964, S. 326, Nr. 1; Ipsen u. Nicolaysen, NJW 1964, S. 344.

423) Fischerhof, a.a.O., Vorbem. vor § 40 AtG, Rdnr. 22.

424) BGBl. 1952, II, S. 686 ff.

425) Pelzer in Fischerhof, a.a.O., Vorbem. vor § 40 AtG, Rdnr. 22.

Es ist zwar fragwürdig, ob die Grundlagen der Argumentation Pelzers einer näheren Prüfung standhalten; [426] jedoch kommt man, selbst wenn der Satz "nulla poena sine lege" zu Grunde gelegt wird, für Art. 194 Euratom-Vertrag zu dem Ergebnis, daß eine Verletzung dieses Rechtssatzes nicht zu finden und daher Art. 194 Euratom-Vertrag als geltende Strafnorm anzusehen ist.

Pelzer indessen sieht die Verletzung der Norm "nulla pena sine lege" darin, daß Art. 194 Euratom-Vertrag auf die Rechtsvorschriften über die Staatssicherheit "oder" auf die über die Preisgabe von Berufsgeheimnissen verweise, ohne anzugeben, ob die Euratomgeheimnisse nun wie Staatsgeheimnisse im Sinne von § 99 StGB oder wie Berufsgeheimnisse zu behandeln seien. Mangels einer solchen Angabe sei das Strafmaß nicht hinreichend bestimmt, denn die Verletzung des Berufsgeheimnisses werde im Regelfall mit Gefängnis bestraft, während auf die vorsätzliche Verletzung von Staatsgeheimnissen grundsätzlich Zuchthaus stehe. Dieser der Auslegung gelassene Spielraum sei aber so groß, daß man wegen der einschneidenden Bedeutung von Strafnormen für den einzelnen die so vage umrissene Strafandrohung für unzulässig halten müsse.[427]

In der ausländischen Literatur wird diese Frage entweder übergangen oder es wird die Problematik nur angedeutet.

So weist der Kommentar zum Euratom-Vertrag von Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve bezüglich dieser Frage nur darauf hin, daß die innerstaatlichen Gesetzeswerke in der Regel mehrere Straftatbestände enthalten, die für die Strafsanktion des Art. 194 Euratom-Vertrag in Frage kommen und die sich aber in ihrer tatbestandlichen Fassung unterscheiden entweder durch die beschriebenen Begleitumstände, durch die Schwere des verbrecherischen Erfolgs oder durch ihren Unrechtsgehalt. Der Kommentar fährt fort: "L'inégale sévérité des lois péna-

426) Schon der Behauptung, der Satz "nulla poena sine lege" gehe auf die Magna Charta König Johanns von 1215 zurück, stehen erhebliche Bedenken entgegen. (Mezger-Blei, Strafrecht, Allg. Teil, S. 26 f.), und unbewiesen ist auch die Angabe, dieser Grundsatz gehöre zu den tragenden Rechtssätzen Europas, wie nämlich zum Beispiel das anglo-amerikanische Recht zeigt, gilt hier grundsätzlich "Judge made law". Allerdings ist hiermit keine schrankenlose Befugnis verbunden, neue Tatbestände zu schaffen (Vgl. Mezger-Blei, Strafrecht, Allg. Teil, S. 29; Schönke-Schröder, Rdnr. 48 zu § 2). Immerhin zeigt aber der Grundsatz, daß von einer durchgehenden Norm "nulla poena sine lege" schwerlich die Rede sein kann.

427) Pelzer in Fischerhof, a.a.O., Vorbem. vor § 40 AtG, Rdnr. 20.

les constitue un autre obstacle à une protection efficace des secrets. On peut se demander comment le juge national purra determiner avec certitude l'infraction à laquelle doit être assimilée la violation du secret que définit l'article 194". Der Kommentar ist weiter der Ansicht, daß die Väter des Vertrages diese Lücke erkannt hätten, da sie die Lösung der Frage ausdrücklich in Nr. 2 Abs. 3 des Art. 194 Euratom-Vertrag den Mitgliedstaaten aufgetragen hätten.[428] Diese Bestimmung schreibt vor, daß jeder Mitgliedstaat alle zweckdienlichen Maßnahmen zur Erleichterung der fortschreitenden Einführung eines möglichst einheitlichen und weitgehenden Schutzes der Geheimnisse trifft und daß die Kommission zu diesem Zweck Empfehlungen aussprechen kann. Zwar wird also keine ausdrückliche Antwort auf das hier angedeutete Problem gegeben, es ist jedoch anzunehmen, daß grundsätzlich von einer uneingeschränkten Geltung des Art. 194 Euratom-Vertrag als Strafvorschrift ausgegangen und die Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers nicht darin gesehen wird, nun eigentlich erst eine Strafnorm für den fraglichen Bereich zu schaffen, sondern darin, daß die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der geltenden Strafbestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag die Verpflichtung zur Einführung eines möglichst einheitlichen und weitgehenden Schutzes der Geheimnisse erfüllen.

Ähnlich wird diese Frage auch in der italienischen Literatur behandelt. Catalano[429] übergeht das Problem, ob Art. 194 Euratom-Vertrag nur eine Aufforderung an den nationalen Gesetzgeber enthält, eine entsprechende Strafbestimmung zu erlassen; sondern es wird ohne Begründung davon ausgegangen, daß aufgrund des Art. 194 Euratom-Vertrag gegen Rechtsbrecher vorzugehen ist: "Infine lo stesso art. 194, completando le legislazioni penali nazionali, statuisce che ogni Stato membro assimila le violazioni dell'obbligo suddetto ad un attentato ai segreti, protetti dalla propria legislazione in materia di attentato alla sicurezza dello Stato, o alla divulgazione di un segreto professionale. Ciascun Stato membro è, quindi, tenuto a procedere nei confronti degli autori dell'infrazione, sia su richiesta di un altro Stato membro, che su richiesta della Commissione".

---

428) Errera-Symon-Van der Meulen-Vernaeve, Euratom - Analyse et Commentaires du Traité, S. 274 ff.

429) Catalano, La Comunità Economica Europea e l'Euratom, Milano 1957, S. 219 f.

Noch weniger geht Pedrazzi [430] auf das Problem ein:"La tutela die tutti questi segreti, cui posti da esigenze diverse da quelle della difesa degli Stati membri, è affidata dal Trattato alle norme penali interne in materia di segreto professionale, ..."

Die ausländischen Kommentatoren des Euratom-Vertrages gehen also bei Art. 194 Euratom-Vertrag ohne weitere Erörterungen von dem Charakter einer geltenden Strafvorschrift aus, während in der deutschen Literatur hiergegen Bedenken erhoben werden.

Den in der deutschen Literatur vorgebrachten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag als Strafnorm kann jedoch nicht uneingeschränkt gefolgt werden. Es ist nämlich keineswegs so, daß bei einer sachgerechten Auslegung des Art. 194 Euratom-Vertrag die Alternative zwischen der Anwendung der Vorschriften über die Staatssicherheit, also §§ 99 ff. StGB oder der Bestimmungen über die Wahrung der Berufsgeheimnisse offenbleibt. Denn es ist weder unbedingt erforderlich noch sachlich zu rechtfertigen, daß Art. 194 Nr. 1 Euratom-Vertrag als nur ein Straftatbestand mit nur einer möglichen Straffolge angesehen wird; vielmehr enthält die Unrechtsbeschreibung des Art. 194 Nr. 1 Euratom-Vertrag mehrere dem deutschen Strafgesetzbuch entsprechende Straftatbestände, die auch eine modifizierte Strafdrohung erfordern.

Der erste Straftatbestand, den Art. 194 enthält, hat folgenden Inhalt:

> "Wer als Mitglied der Organe der Gemeinschaft, als Mitglied der Ausschüsse, als Beamter oder Bediensteter der Gemeinschaft von den Vorgängen, Informationen, Kenntnissen, Unterlagen oder Gegenständen, die aufgrund der von einem Mitgliedstaat oder einem Organ der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften unter Geheimschutz stehen, Kenntnis nimmt oder Kenntnis erhält und diese Kenntnisse, Vorgänge, Informationen, Unterlagen oder Gegenstände, auch nach Beendigung der Amtstätigkeit, an nicht berechtigte Personen oder an die Öffentlichkeit preisgibt, wird ... bestraft".

Diese Bestimmung entspricht der deutschen Vorschrift des § 353 b StGB. Es gibt keine andere deutsche Strafbestimmung, die für Beamte eine entsprechende Verpflichtung enthält. Und um eine unseren Beamten im Sinne des § 359 StGB

---

430) Pedrazzi, La tutela penale del segreto nel trattato dell Euratom, in: Il diritto della Energia nucleare, Milano, 1961, S. 424.

entsprechende Personengruppe handelt es sich eindeutig bei dem als taugliche Täter angesprochenen Kreis. Es besteht sachlich nur der eine Unterschied, daß es sich nicht um inländische Beamte, sondern um supranationale Amtsträger handelt. Dieses Unterscheidungsmerkmal sollte jedoch gerade durch die ausdrückliche Bestimmung des Art. 194 Nr. 1 Euratom-Vertrag eliminiert werden. Im übrigen gelten die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 353 b StGB, dessen Straffolge ebenfalls für diesen Fall maßgebend ist.

Der zweite Straftatbestand, den Art. 194 Euratom-Vertrag enthält, lautet folgendermaßen:

> "Wer durch seine Amtstätigkeit von den Vorgängen, Informationen, Kenntnissen, Unterlagen oder Gegenständen, die aufgrund der von einem Mitgliedstaat oder einem Organ der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften unter Geheimschutz stehen, Kenntnis nimmt oder Kenntnis erhält, und diese Kenntnisse, Vorgänge, Informationen, Unterlagen oder Gegenstände, auch nach Beendigung der Amtstätigkeit an nicht berechtigte Personen oder an die Öffentlichkeit preisgibt, wird ... bestraft".

Bei dieser Bestimmung sind die Beamten der Mitgliedstaaten angesprochen; und auch auf diese Vorschrift trifft innerhalb des deutschen Rechts als entsprechende Norm nur der § 353 b StGB zu. Die Tatsache, daß der § 353 b StGB nur die inländischen Beamten betrifft, ist durch Art. 194 Nr. 1 Abs. 2 Euratom-Vertrag gegenstandslos geworden. Hier wird nämlich bestimmt, daß jeder Mitgliedstaat eine Verletzung der Geheimhaltungsverpflichtungen als einen Verstoß gegen seine Geheimhaltungsvorschriften behandelt, mithin also der Umstand, daß nicht ausgesprochen inländische Geheimnisse und inländische Amtsträger Gegenstand der Norm bilden, keine Bedeutung haben soll. Im übrigen gilt auch hier das weitere Erfordernis des § 353 b StGB, nämlich die Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen.

Zusammen mit dem deutschen Gesetz gelesen, ergibt sich als dritter Tatbestand des Art. 194 Euratom-Vertrag:

> "Wer durch öffentliche oder private Verbindungen mit den Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft oder mit den gemeinsamen Unternehmen von den Vorgängen, Informationen, Kenntnissen, Unterlagen oder Gegenständen, die aufgrund der von einem Mitgliedstaat oder einem Organ der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften unter Geheimschutz stehen, Kenntnis nimmt

oder Kenntnis erhält, und diese Kenntnisse, Vorgänge, Informationen, Unterlagen oder Gegenstände, auch nach Beendigung dieser Verbindung ... an nicht berechtigte Personen oder an die Öffentlichkeit preisgibt, wird ... bestraft".

Dieser Unrechtsbeschreibung entspricht die Bestimmung des § 353 b Abs. 2 StGB, wenn neben der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen noch hinzukommt, daß dem Täter von den Geheimnisträgern eine Geheimhaltungspflicht auferlegt wurde. Sofern es sich um die Preisgabe eines Schriftstückes bei der betreffenden Tat handelt, ist indessen § 353 b Abs. 1 StGB anwendbar. Es kommt also auf den einzelnen Fall an, welche Vorschrift zur Bestrafung herangezogen wird, da die Bestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag nur das deutsche Strafgesetz ergänzt, also keine selbständigen, aus sich allein anwendbaren Tatbestände geschaffen hat. Ebenso ist es, wenn der Täter seine Kenntnisse durch ein Gemeinschaftsunternehmen erhalten hat. In diesen Fällen wird eventuell die Verletzung eines Betriebsgeheimnisses vorliegen, dessen Beurteilung sich in der Regel nach den Bestimmungen der §§ 17 UWG, 52 AtG oder 145 a GewO richtet. In allen Fällen ist gemäß Art. 194 Euratom-Vertrag vorausgesetzt, daß der Täter seine Kenntnisse, die er verrät, in einverständlichem Zusammenwirken mit den Geheimnisträgern erhalten hat.[431]

Zu diesen erwähnten deutschen Straftatbeständen kommen als Beurteilungsgrundlage noch die Bestimmungen der §§ 99 ff. StGB, wenn es sich bei den Geheimnissen, die der Täter preisgibt, um solche handelt, die vor einer fremden Regierung, d. h. also vor einer Regierung eines Nichtmitgliedstaates, für das Wohl der Gemeinschaft geheimzuhalten sind. Maßgebend ist hier das Wohl der Gemeinschaft und nicht allein das Wohl der Bundesrepublik, da an die Stelle des Wohls der Bundesrepublik im Rahmen des Art. 194 Euratom-Vertrag das Wohl der Gemeinschaft getreten ist. Nur in einem Fall, bei dem es sich also im Rahmen der Zielsetzung der §§ 99 ff. StGB um eine Aggression auf die äußere Machtstellung der Europäischen Gemeinschaft und nicht nur um eine intern geheimzuhaltende Angelegenheit handelt, kommen die Bestimmungen des Landesverrates zur Anwendung.[432]

---

431) Vgl. Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, Euratom-Analyse et Commentaires du Traité, S. 274.

432) Vgl. zu diesem Komplex Pabsch, Auswirkungen der europ. Integrationsverträge auf das deutsche Strafrecht, in NJW 1959, S. 2002 f.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, daß aufgrund der Bestimmung des Art, 194 Euratom-Vertrag nur das an den deutschen Vorschriften ergänzt bzw. verändert wird, was speziell auf den deutschen Staat zugeschnitten ist, und daß sich bei einer solchen Anwendung des Vertragsrechts im Rahmen des innerdeutschen Rechts Tatbestände ergeben, die sowohl in ihrer tatbestandlichen Fassung als auch in der Strafdrohung bestimmt und der jeweiligen Sachlage angepaßt sind. Hiernach fordert Art. 194 Nr. 1 Abs. 2 des Euratom-Vertrages für das innerstaatliche Recht eine - unter Zugrundelegung des Art. 194 Nr. 1 Abs. 1 - vertragskonforme Anwendung des innerstaatlichen Strafrechts. Aus diesem Grunde konnte die Vorschrift des Art. 194 Nr. 1 Abs. 2 Euratom-Vertrag auch keine Entscheidung darüber bringen, ob nur die Rechtsvorschriften über die Verletzung der Staatssicherheit oder nur die der Preisgabe von Berufsgeheimnissen anzuwenden sind. Denn die Anwendung des innerstaatlichen Rechts richtet sich nach der Ausgestaltung des Einzelfalls, nach dessen Unrechtsgehalt auch die Strafdrohungen abgestuft sind.

2. Artikel 9 c des OEEC-Übereinkommens zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie

Die einzige weitere Vorschrift, die sich mit dem Geheimnisschutz auf überstaatlicher Ebene in strafrechtlicher Hinsicht befaßt, ist der Art. 9 des OEEC-Übereinkommens zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie vom 20. Dezember 1957.[433] Buchstabe c dieser Bestimmung lautet:

> "Unter Vorbehalt ihrer Verantwortlichkeit gegenüber der Agentur dürfen die Inspektoren und sonstige Mitglieder des internationalen Stabes auch nach dem Ausscheiden aus ihrem Beruf Tatsachen oder Informationen, die ihnen bei der Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit bekannt geworden sind, nicht preisgeben. Jede Zuwiderhandlung unterliegt ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit des Zuwiderhandelnden in jedem Hoheitsgebiet der Vertragsregierungen den dort für die Übertretung der Rechtsvorschriften zur Wahrung des Berufsgeheimnisses geltenden Strafen".

---

433) BGBl. 1959, II, S. 585, 989; vgl. hierzu auch oben 3. Teil, 1. Kapitel, A, wo die Funktionen dieser Organisation beschrieben sind.

Auch bezüglich dieser Norm ist Pelzer [434] der Ansicht, daß sie hinsichtlich der Strafdrohung absolut unbestimmt und unbestimmbar sei, und daher sei sie wegen Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 2 GG nicht als unmittelbar geltende Strafbestimmung, sondern nur als Verpflichtung der Bundesrepublik zur Ergänzung ihrer Strafnormen aufzufassen. Pelzer räumt zwar ein, aus dem Wortlaut der Vorschrift sei zu schließen, daß Art. 9 c als Ergänzung und Erweiterung der nationalen Strafgesetze gedacht ist, so daß er unter Voraussetzung der förmlichen Transformation in das deutsche Recht unmittelbare Wirkung für den einzelnen erlangen könnte. Jedoch hält er eine solche Auslegung mit dem deutschen Verfassungsrecht und mit allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts für unvereinbar, da hier der im deutschen Recht geltende Satz "nulla poena sine lege" verletzt sei. Zur Beweisführung stellt Pelzer die Frage, welche deutsche Strafvorschrift mit der Verweisung auf die nationalen Bestimmungen zum Schutz des Berufsgeheimnisses gemeint sei. In Betracht kämen beispielsweise § 300 StGB, § 17 UWG und § 52 AtG. Alle drei Vorschriften haben jedoch verschiedene Strafdrohungen.

Der normale Strafrahmen des § 300 StGB ist Gefängnis bis zu 6 Monaten und Geldstrafe, § 17 UWG droht Gefängnis bis zu 3 Jahren und Geldstrafe an, während § 52 AtG Gefängnis bis zu 2 Jahren oder Geldstrafe androht. Pelzer [435] meint, es sei weder aus Art. 9 c, noch aus den genannten Vorschriften mit Sicherheit zu entnehmen, welche dieser Bestimmungen die Strafdrohung für Art. 9 c enthalte; und wegen des Analogieverbots im Strafrecht sei es auch nicht möglich, eine Art "mittlere Strafe" aus diesen Vorschriften zu ziehen. Daher sei Art. 9 c in seiner Strafdrohung nicht bestimmt genug, um den rechtsstaatlichen Anforderungen an ein Strafgesetz zu genügen.

Neben den bereits oben vorgetragenen Bedenken gegen den Vorrang des nationalen Verfassungsrechts und speziell des Satzes "nulla poena sine lege" vor dem supranationalen Recht ist hier gegen die Ansicht Pelzers noch einzuwenden, daß bei mehreren Vorschriften, für die gleichzeitig eine Anwendung im Rahmen des Art. 9 c in Frage kommt, bezüglich der Strafdrohung das Gesetz anzuwenden ist, das die geringste Strafe vorsieht, so daß den Täter eine Analogie in malam partem nicht trifft.

Im übrigen ist auch hier bezüglich der anzuwendenden Strafvorschriften des deutschen Rechts zu sagen, daß bei einer Auslegung der deutschen Strafbestimmungen im Sinne des Übereinkommens jeweils ein für den Täterkreis passen-

---

434) Pelzer, in Fischerhof, Rdnr. 15 ff. zu Vorbem. vor § 40 AtG.
435) Pelzer, a.a.O.

der Tatbestand vorhanden ist. Zwar besitzt das deutsche Recht nicht eine zum Beispiel dem Art. 623 des italienischen Strafgesetzbuches entsprechende Vorschrift.[436] Art. 623 des italienischen StGB bestraft denjenigen, der geheim zu haltende Nachrichten über wissenschaftliche Entdeckungen oder gewerbliche Verfahren enthüllt oder zu eigenem oder fremden Nutzen verwendet, nachdem er hiervon aus Gründen seines Standes oder Amtes, seines Berufes oder Gewerbes Kenntnis erlangt hat. Anstatt einer solchen Generalnorm hat das deutsche Recht eine Reihe von Spezialbestimmungen; so zum Beispiel außer den bereits erwähnten Tatbeständen des StGB, UWG und AtG noch die Vorschriften des § 302 AktG, § 141 RVO, § 205 AVG, § 16 GeschlechtskrankhG, § 145 a GewO, § 79 BetriebsverfassungsG, § 24 Ges. über das Apothekenwesen v. 20.8. 1960,[437] § 49 ArzneimittelG vom 16.5.1961,[438] § 17 Abs. 2 Lebensmittelgesetz i. d. F. vom 21.12.1958,[439] §§ 9, 55 KreditwesenG vom 10.7.1961 [440] und § 68 Abs. 1 BundesseuchenG vom 18.7.1961.[441]

Durch diese Spezialbestimmungen wurde eine starke Differenzierung zwischen den Tatmodalitäten, den Tätern und den geschützten Rechtsgütern erreicht,[442] so daß bezüglich der Anwendung dieser Vorschriften für die Straffolge bei Art. 9 c eine Auswahl unter diesen Gesichtspunkten zu treffen ist.

Die in Art. 9 c genannten tauglichen Täter, nämlich die Inspektoren und sonstigen Mitglieder des internationalen Stabes, üben ihre Befugnisse gegenüber den einzelnen Unternehmen kraft hoheitlicher Gewalt aus. Es besteht zwischen den Inspektoren und dem betroffenen Betrieb kein spezielles Vertrauensverhältnis, das durch den Betrieb im Wege einer vertraglichen Auswahl begründet worden sein könnte, vielmehr vermögen die Unternehmen keinerlei Einfluß auf die Person des Inspektors oder sonstigen Mitglieds des internationalen Stabes auszuüben. Ein arbeitsrechtliches Treueverhältnis besteht für die in Art. 9 c genannten tauglichen Täter nur in Beziehung zu ihrer Anstellungsbehörde. Diese wiederum verpflichtet aber ihre Mitglieder zur Geheimhaltung der in Ausübung des

436) Vgl. Pedrazzi, La tutela penale del segreto nel trattato dell Euratom, in: Il diritto della Energia nucleare, S. 424.

437) BGBl. 1960, I, S. 697.

438) BGBl. 1961, I, S. 533.

439) BGBl. 1958, I, S. 950.

440) BGBl. 1961, I, S. 881.

441) BGBl. 1961, I, S. 1012; vgl. im übrigen Schulz GA, 1962, S. 274; Schönke-Schröder, Anm. I zu § 300 StGB.

442) Vgl. Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, Euratom Analyse et Commentaires du Traité, S. 276.

Dienstes bekannt gewordenen Tatsachen oder Informationen. Die Stellung der in Art. 9 c angesprochenen Personengruppe entspricht also der der innerstaatlichen Beamten, und somit sind grundsätzlich die Bestimmungen zum Schutz des Berufsgeheimnisses der Beamten für die Strafdrohung als maßgebend anzusehen.

Der Art. 9 c kann also als eine Ergänzung des Tatbestandes des § 353 b StGB betrachtet werden, dessen Erfüllung mit der entsprechenden Straffolge dann anzunehmen ist, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 9 c und das Tatbestandserfordernis der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen des § 353 b StGB erfüllt sind.

b) Der Schutz der Rechtspflege

Während die supranationalen Verträge den Schutz der Geheimnisse nur sehr lückenhaft und unvollkommen geregelt haben, und während sie keinerlei Schutzvorschriften für die Exekutivgewalt enthalten, ist der strafrechtliche Schutz der Rechtspflege auf überstaatlicher Ebene eingehend geregelt. Es findet sich in den Verträgen im Verhältnis zu den übrigen strafrechtlich schützenswerten Gebieten eine Fülle von Tatbeständen, die sich mit dem Schutz der Rechtspflege befassen.

Schon zu Gunsten der Rechtspflege des Gerichtshofs der Montanunion wurde durch das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 in Art. 28 eine Schutzvorschrift geschaffen, die jedoch in ihrer Ausgestaltung kein materielles Strafrecht darstellt. Sie bestimmt nur, daß bei einer Falschaussage eines Zeugen oder Sachverständigen vor dem Gerichtshof der Montanunion der Gerichtshof berechtigt ist, sich wegen dieser Verfehlung an den Justizminister des Staates zu wenden, dem der Zeuge oder Sachverständige angehört, damit die von den nationalen Gesetzen angedrohten Strafen verhängt werden. Es wird also stillschweigend vorausgesetzt, daß die innerstaatlichen Strafgesetze diese Vergehen pönalisieren; eine eigene Strafnorm schafft Absatz 4 des Art. 28 mithin nicht, sondern nur eine Verfahrensvorschrift.

In Absatz 5 desselben Artikels wird dem Gerichtshof die Befugnis übertragen, eine Vorschrift zu erlassen, die sich mit den den Gerichten "allgemein zuerkannten Befugnissen gegenüber ausbleibenden Zeugen" befaßt.

Eine ähnliche Bestimmung findet sich sowohl in dem Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957 als auch in dem 3. Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Atomgemeinschaft vom 17. April 1957. Diese Bestimmung lautet:

> "Nach Maßgabe der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof gegenüber ausbleibenden Zeugen die den Gerichten allgemein zuerkannten Befugnisse ausüben und Geldbußen verhängen".[443]

Echte Strafnormen enthalten nach wohl herrschender Meinung das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957 und das 3. Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Atomgemeinschaft vom 17. April 1957 bezüglich der Falschaussage vor Gericht.[444] Die beiden Vorschriften haben den gleichen Wortlaut, und zwar wird durch sie festgelegt, daß jeder Mitgliedstaat die Eidesverletzung eines Zeugen oder Sachverständigen wie eine vor seinen eigenen in Zivilsachen zuständigen Gerichten begangene Straftat behandelt, und daß jeder Mitgliedstaat auf Anzeige des Gerichtshofs den Täter vor seinen zuständigen Gerichten verfolgt.[445] Der Tatbestand dieser Vorschrift ist bestimmt. Er lautet:

> "Wer als Zeuge oder Sachverständiger unter Eid vor dem Gerichtshof eine falsche Aussage macht, wird ... bestraft".

Durch die Verweisung auf die nationalen Vorschriften ist auch hier die Strafdrohung bestimmt, sie ist nämlich für den deutschen Bereich dem § 154 StGB zu entnehmen.[446] Wie sich aus dem Wortlaut der angeführten Vorschrift ergibt, ist die falsche uneidliche Aussage dagegen nach den Bestimmungen der Protokolle nicht strafbar.

Weiter wird in den zitierten Vorschriften bestimmt: "Auf Anzeige des Gerichtshofs verfolgt er (der Mitgliedstaat) den Täter vor seinen zuständigen Gerichten".[447] Diese Bestimmung enthält mehr als nur eine Verweisung auf die natio-

---

443) Art. 24 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europ. Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957; Art. 25 des 3. Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europ. Atomgemeinschaft vom 17. April 1957.

444) Vgl. Pelzer in Fischerhof, a.a.O., Rdnr. 23 Vorbem. vor § 40 AtG, S. 533; und Pabsch, NJW 1959, S. 2004.

445) Art. 27 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europ. Wirtschaftsgemeinschaft v. 17. April 1957; Art. 28 des 3. Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europ. Atomgemeinschaft vom 17. April 1957.

446) Vgl. Pelzer in Fischerhof, a.a.O.

447) Art. 27 Satz 2 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957; Art. 28 Satz 2 des 3. Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Atomgemeinschaft vom 17. April 1957.

nale Gerichtsbarkeit; es ist nämlich vielmehr auch anzunehmen, daß durch sie die eventuelle Entscheidungsfreiheit der inländischen Behörden über die Opportunität einer Strafverfolgung [448] ausgeschlossen wird; denn eine einheitliche Behandlung der Fälle erfordert, daß eine solche Entscheidung von einem Organ ausgeübt wird, dem der gesamte Bereich der möglichen Fälle unterliegt.

In dem Zusammenhang der Pönalisierung von Falschaussagen vor internationalen Institutionen ist auch noch der Art. 13 des Protokolls über das durch das Übereinkommen zur Errichtung einer Sicherheitskontrolle auf dem Gebiet der Kernenergie errichtete Gericht vom 20.12.1957 [449] anzuführen. Diese Bestimmung lautet:

> "a) Jede von einem Zeugen oder einem Sachverständigen vor dem Gericht begangene Eidesverletzung wird wie die entsprechende strafbare Handlung vor einem in Zivilsachen zuständigen Gericht des Staates behandelt, in welchem das Gericht seine Sitzung abgehalten hat.
>
> b) Wird eine solche strafbare Handlung während einer in Art. 12 vorgesehenen Vernehmung vor einer staatlichen Jusitzbehörde begangen, so finden die für diese geltenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften Anwendung".

Pelzer [450] legt dieser Vorschrift, die durch das Transformationsgesetz Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung geworden ist, direkte Wirksamkeit als deutsches Strafrecht zu, da bezüglich der Bestimmtheit und Eindeutigkeit von Tatbestand und Straffolgen keine Bedenken bestehen.

Geht man indessen von dem Wortlaut des Art. 13 a aus, so drängt sich eine modifizierte Betrachtung dahingehend auf, daß nicht generell auf die §§ 153 ff. des deutschen Strafgesetzbuches verwiesen wurde. Es wurde vielmehr bestimmt, daß die Eidesverletzung vor dem Gericht der nuklearen Sicherheitskontrolle so behandelt wird, wie eine Eidesverletzung vor einem Zivilgericht des Staates, in welchem das Gericht der nuklearen Sicherheitskontrolle seine Sitzung abgehalten hat. Wenn also das Gericht der nuklearen Sicherheitskontrolle zum Bei-

---

448) Vgl. hierzu Sax, Zum Verfahren in Staatsschutzsachen im Ausland, JZ 1964, S. 41 ff.

449) BGBl. 1959, II, S. 610; Erler-Kruse B 2452.

450) Pelzer in Fischerhof, Dt. Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Rdnr. 18, Vorbem. vor § 40 AtG, S. 531.

spiel in Frankreich getagt hat, und dort wurde vor ihm eine Eidesverletzung begangen, so ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 18 Abs. a diese Straftat so zu behandeln, als sei sie gegenüber einem französischen Zivilgericht begangen worden. Die Ausführungen Pelzers sind also nur dann zutreffend, wenn das Gericht der nuklearen Sicherheitskontrolle seine Sitzung, bei der es zu der Eidesverletzung kam, in Deutschland abgehalten hat.

Bei einer Sitzung im Ausland ist durch die Vorschrift des Art. 18 noch keine Strafbarkeit begründet, vielmehr muß dazu noch festgestellt werden, daß die ausländische Rechtspflege grundsätzlich auch den Schutz des deutschen Strafrechts genießt. Da ein solcher Schutz sachgerecht ist,[451] ist die Meinung Pelzers nur im Ergebnis als richtig anzusehen.

Nach Art. 18 ist somit die falsche eidliche Aussage vor dem Gerichtshof der nuklearen Sicherheitskontrolle oder im Rahmen einer kommissarischen Vernehmung gemäß Art. 12 vor einer nationalen Justizbehörde gemäß § 154 StGB zu bestrafen. Hierbei spielt die Nationalität des Täters keine Rolle.[452]

Neben diesen dargelegten Bestimmungen, die in ihrer Intention das materielle Strafrecht betreffen, finden sich im internationalen Bereich noch Vorschriften, die sich mit dem Verfahren der überstaatlichen Organe bei Rechtsbrüchen vor ihren Gerichten befassen. So bestimmt die "Zusätzliche Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 9. März 1962" in Kap. III Art. 6, daß, wenn ein Zeuge oder Sachverständiger vor dem Gerichtshof unter Eid falsch ausgesagt hat, der Gerichtshof nach Anhörung des Generalanwalts beschließen kann, dies dem Justizminister desjenigen Mitgliedstaates anzuzeigen, dessen Gerichte für eine Strafverfolgung zuständig sind. "Der Kanzler sorgt für die Zustellung des Gerichtshofs. In diesem Beschluß sind die Tatsachen und Umstände anzugeben, auf denen die Anzeige beruht".[453]

Ähnliche Vorschriften bestehen auch für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und für die Kommission für Menschenrechte. So bestimmt Art. 43

---

451) Vgl. hierzu oben das Kapitel "Die Delikte gegen die auswärtige Rechtspflege" (2. Teil, 2. Kapitel) und unten das Kapitel über das innerdeutsche Recht bezüglich der supranationalen Gewalt, Absatz "Rechtsprechung" (3. Teil, 1. Kapitel B II d); a. A. Pabsch, in NJW 1959, S. 2003.

452) Vgl. Pelzer in Fischerhof, Rdnr. 18 Vorbem. vor § 40 AtG, S. 351.

453) Kap. III Abs. 7 der zusätzlichen Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinsch. vom 9. März 1962 (BGBl. II, 1, 1962, S. 770 f.).

der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Fassung vom 1./5. August 1960:

> "Wenn ein Zeuge oder irgendeine andere Person trotz ordnungsgemäßer Ladung ohne ausreichenden Grund nicht erscheint oder die Aussage verweigert, so teilt der Kanzler auf Ersuchen des Präsidenten diese Tatsache der Vertragspartei mit, deren Hoheitsgewalt der Betreffende untersteht. In gleicher Weise wird verfahren, wenn ein Zeuge oder ein Sachverständiger nach Auffassung der Kammer den Eid oder die feierliche Erklärung, die in Art. 40 dieser Verfahrensordnung vorgesehen sind, verletzt hat".

Einen dieser Norm sehr ähnlichen Wortlaut hat der Art. 57 der Verfahrensordnung der Europäischen Kommission für Menschenrechte in der Fassung vom 1./5. August 1960.

Alle diese Bestimmungen begründen keine Strafbarkeit, vielmehr setzen sie voraus, daß die an den Justizminister zu meldenden Verfehlungen nach nationalen Gesetzen der Strafbarkeit unterliegen; denn in einem anderen Fall wäre die Mitteilung an den Heimatstaat des Täters wohl wenig sinnvoll.

Inwieweit sich grundsätzlich die deutsche Strafrechtspflege auf Bereiche der supranationalen Gewalt erstreckt, wird daher nun zu untersuchen sein.

II. DAS INNERDEUTSCHE RECHT ZUM SCHUTZ SUPRANATIONALER GEWALT

Drei Bereiche des Strafrechts befassen sich mit dem Schutz, der für die in Frage stehende Staatsgewalt maßgeblich ist, und sie kommen daher auch für den Schutz der supranationalen Gewalt in Betracht.

Zunächst ist daran zu denken, daß die Vorschriften über den Schutz der Staatsgeheimnisse sich auch auf die Geheimnisse beziehen, die von den supranationalen Behörden verwaltet werden. Der zweite Bereich umfaßt die Delikte gegen die Exekutivgewalt und die Rechtsprechung der supranationalen Organe und als drittes ist zu untersuchen, ob die Amtsträger dieser Behörden selbst taugliche Täter der verschärften und besonderen Straftatbestände der Amtsdelikte sind.

a) Die §§ 99 ff. des Strafgesetzbuches

Im § 99 StGB sind die Staatsgeheimnisse im Sinne des Dritten Abschnitts des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches definiert als Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, deren Geheimhaltung vor einer fremden Regierung für das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder erforderlich ist. Der Gesetzestext läßt wegen seiner deutlichen Formulierung keine Auslegung zu, die ohne weiteres auch das Wohl der übernationalen Organisationen in den Schutzbereich der Landesverratsvorschriften einbezieht. Der Schutz der §§ 99 ff. StGB wurde bewußt nicht auf das Wohl von Staatengemeinschaften und zwischenstaatlichen Einrichtungen erstreckt,[454] sondern man wollte eine Ausdehnung des Schutzes auf diese Institutionen der zukünftigen Entwicklung überlassen. Hierdurch wurde aber nicht ausgeschlossen, daß für die supranationalen Einrichtungen andere Gesichtspunkte mit den entsprechenden Folgen gelten.

Es ist daher fraglich, ob man bei diesem Ergebnis stehen zu bleiben hat, oder ob der Charakter der supranationalen Gewalt nicht eine modifizierte Antwort gebietet.

Wie oben bereits dargelegt, handelt es sich bei der durch die Europäischen Gemeinschaften ausgeübten Gewalt um Machtbefugnisse, die dem einzelstaatlichen Bereich entspringen und von einer übernationalen Ebene aus wieder in die einzelnen Staaten hineinwirken. Die von den Europäischen Behörden auf diese Weise ausgeübte Macht ist somit keine fremde, einem auswärtigen Rechts- und Souveränitätskreis entspringende Gewalt, sondern es handelt sich hierbei im Grunde um die eigene Staatsgewalt, die nur durch Organe ausgeübt wird, in denen sich auch Amtsträger anderer Nationalität befinden; denn die auf den einzelnen wirkende Staatsgewalt wird nicht dadurch zur ausländischen, daß sie von einem Gremium ausgeübt wird, das nicht nur deutsche Staatsangehörige enthält und das Richtlinien unterworfen ist, die auch noch für andere Länder verbindlich sind. Entscheidend ist, daß alle durch die europäischen Institutionen ausgeübte Macht auch noch jetzt ihren Ursprung im innerstaatlichen Bereich hat; denn die Einzelstaaten sind und bleiben trotz aller Souveränitätsabtretungen Herren der Verträge, d. h. sie können ihre Mitgliedschaft jederzeit kündigen.[455] Es kann nämlich nicht zweifelhaft sein, daß den Einzelstaaten - gleichgültig, ob die Gemeinschaft für 50 Jahre, wie die Montanunion, geschlossen ist oder für eine unbegrenzte Zeit,

---

454) Schafheutle, JZ 1951, S. 616; Schönke-Schröder, Rdnr. 5 zu § 99 StGB.
455) Erler, Staatengemeinschaften, S. 16 ff.

wie die übrigen Gemeinschaften - die praktische Möglichkeit der vorzeitigen Sezession verblieben ist, ohne daß sie eine "Bundesexekution" durch die Gemeinschaft zu befürchten hätten. Diese Sezessionsmöglichkeit aber entscheidet letztlich darüber, ob die Mitgliedstaaten noch im Vollbesitz ihrer Staatsgewalt sind.[456]

Betrachtet man aufgrund dieser Überlegungen die Frage, ob ein Geheimnis der Europäischen Gemeinschaften auch ein Geheimnis im Sinne des § 99 StGB ist, so ergibt sich, daß die Wahrscheinlichkeit nicht allzu fern liegt, daß das Wohl der Bundesrepublik mit dem Wohl der Gemeinschaften und damit beide Geheimbereiche weitgehend identisch sind. Die Geheimhaltung, die für das Wohl der EWG, der Montan-Union oder Euratom-Gemeinschaft erforderlich ist, ist in aller Regel auch für das Wohl der Bundesrepublik Deutschland unentbehrlich, da die Interessen der beiden Bereiche nicht auseinandergehen, sondern sich ergänzen. Denn die Europäischen Institutionen führen kein von den Mitgliedstaaten völlig isoliertes Eigenleben, vielmehr sind es doch letztlich die Einzelstaaten in ihrer Gesamtheit, die durch die überstaatlichen Organe sprechen und handeln.

Es kann also gesagt werden, daß das Wohl der drei Europäischen Gemeinschaften mit dem Wohl der Bundesrepublik so lange identisch ist, wie die Bundesrepublik den Gemeinschaften als Mitglied angehört.

Es fragt sich hierbei, ob die Gedanken der Entscheidung des Bundesgerichtshofs bezüglich der Straftaten gegen die Besatzungsmächte vom 22. Dezember 1953 [457] auch für die behandelte Frage von Bedeutung sind.[458] Der Bundesgerichtshof verlangt in diesem Urteil, daß neben dem Merkmal, daß es sich um eine Angelegenheit handelt, die auch dem Wohle der Bundesrepublik dient, zusätzlich für die Erfüllung der Voraussetzungen des § 99 StGB zu fordern sei, daß das Geheimnis den maßgebenden Organen der Bundesrepublik oder eines Landes anvertraut worden sei. Dieses Erfordernis wird vom Bundesgerichtshof damit begründet, daß die Völkerrechtspersönlichkeit der Bundesrepublik angetastet würde, wollte man Geheimnisse schützen, die den Organen der Bundesrepublik selbst nicht bekannt seien.[459] Diese Entscheidung überschreitet daher den durch die Verknüpfung mit dem herkömmlichen Souveränitätsbegriff sehr eng gezo-

456) Erler, Staatengemeinschaften, S. 18.
457) BGHSt 6, 333; vgl. auch oben Anm. 185 ff.
458) Vgl. Schönke-Schröder, Rdnr. 5 zu § 99 StGB.
459) Vgl. BGHSt 6, 333 (335).

genen Kreis des strafrechtlichen Schutzes von Staatsgeheimnissen nicht.[460]

In zweifacher Hinsicht trifft diese Entscheidung nicht auf die Organisation mit übernationaler Gewalt zu. Einmal ist zu sagen, daß die Organe dieser supranationalen Institutionen keine fremden Staatsorgane sind, vielmehr sind sie Organe, die innerhalb ihres Aufgabenbereichs auch hoheitliche Funktionen der Bundesrepublik wahrnehmen, die ihnen von der Bundesrepublik zugewiesen worden sind. Aufgrund dieser Funktionszuweisung können die supranationalen Behörden für den ihnen zugewiesenen Tätigkeitsbereich auch gegenüber der Bundesrepublik als die innerstaatlich zuständigen Geheimnisträger angesehen werden, so daß gemäß der Entscheidung des Bundesgerichtshofs das Erfordernis der Kenntnis durch Organe der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder bei den Organen der supranationalen Behörden erfüllt wäre.[461]

Jedoch bedarf es dieser Prüfung und Argumentation in diesem Falle überhaupt nicht, da die Kenntnis seitens der innerdeutschen Staatsorgane vom Bundesgerichtshof nur aus dem Gesichtspunkt der nicht zu beschränkenden Souveränität gefordert wurde.[462] Ein solcher Ausgangspunkt wäre bei der vorliegenden Sachlage verfehlt, da ja die Bundesrepublik ihre Souveränität für den in Frage stehenden Bereich gemäß Art. 24 GG bereits an die supranationalen Behörden abgetreten hat. Von einer Gefährdung oder unzulässigen Beschneidung der Völkerrechtspersönlichkeit der Bundesrepublik kann also in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein, so daß die Grundlage der Argumentation, wie sie die Entscheidung des Bundesgerichtshofs bringt, wegfällt.

Es ist weiter zu untersuchen, wie in diesem Zusammenhang das Tatbestandsmerkmal der Geheimhaltung "vor einer fremden Regierung" auszulegen ist. Als fremde Regierungen können im Rahmen der Gemeinschaft nicht die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten angesehen werden, da für sie die gleichen oben dargelegten Grundsätze gelten wie für die Bundesrepublik, d. h. sie sind ebenso Geheimnisträger wie es die Bundesrepublik im Rahmen der supranationalen Gewalt ist. Nach der Struktur des § 99 StGB bleibt somit nur ein Schutz der geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse vor den übrigen Regierungen, die nicht den Europäischen Gemeinschaften angehören. Wann ein

---

460) Pabsch, Auswirkungen der europäischen Integrationsverträge auf das deutsche Strafrecht, in NJW 1959, S. 2002.

461) Die Kenntnis der staatlichen Stellen ist im übrigen grundsätzlich nicht erforderlich. Vgl. BGHSt 6, 385; BGH NJW 1957, S. 680.

462) Vgl. hierzu oben bei Anm. 185 f.

Geheimnis diese Voraussetzungen erfüllt, muß in jedem Einzelfall festgestellt werden. Es ist hierzu noch hervorzuheben, daß jedenfalls solche Geheimnisse nicht in den Schutzbereich der §§ 99 ff. StGB fallen, deren Eröffnung einen Schaden durch Reaktionen der Regierungen anderer Länder nicht befürchten läßt, so daß die Gegenstände durch die §§ 99 ff. StGB nicht geschützt werden, deren Geheimhaltungsbedürftigkeit sich nur daraus ergibt, daß unerwünschte Reaktionen innerhalb der Mitgliedstaaten zu erwarten sind.

Wenn auch durch dieses letzte Kriterium im Ergebnis viele Fälle nicht unter die Strafbarkeit der Landesverratsvorschriften fallen, so kann doch festgestellt werden, daß grundsätzlich schon de lege lata der Verrat von supranationalen Geheimnissen pönalisiert ist.

Dieser Auslegung des § 99 StGB steht nicht entgegen, daß die Legaldefinition des § 99 StGB den Rechtsbegriff "Staatsgeheimnis" nicht, wie es der Regierungsentwurf zum 1. Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. August 1951 vorsah, auch ausdrücklich auf das Wohl von Staatengemeinschaften und zwischenstaatliche Einrichtungen erstreckt hat; denn bei der zu schützenden supranationalen Gewalt handelt es sich nicht um schlicht zwischenstaatliche Interessen, sondern um ein "aliud" gegenüber den herkömmlichen Einrichtungen des Völkerrechts, und ein Schutz dieser Gewalt sollte nicht durch § 99 StGB grundsätzlich ausgeschlossen, sondern die Lösung dieser Frage sollte der zukünftigen Entwicklung vorbehalten bleiben.[463]

Die von der Vorschrift des § 99 StGB nicht erfaßten Geheimnisse, also solche, die nur vor einem Bekanntwerden innerhalb der Staaten der Gemeinschaft, aber nicht vor fremden Regierungen, geschützt werden sollen, könnten indessen noch von anderen Vorschriften des deutschen Strafrechts geschützt sein. Hierfür kommen die Bestimmungen der §§ 353 b und 353 c und des § 300 StGB, sowie § 17 UWG, § 52 AtomG und § 145 a GewO in Betracht. Soweit der § 353 b in Frage steht, wird darüber im Rahmen der Untersuchung, ob die Amtsträger der supranationalen Institutionen unter die Strafsanktionen der Amtsdelikte fallen, zu handeln sein. Für die Privatpersonen, die von Geheimnissen der genannten Art Kenntnis erlangen, kommen die Bestimmungen des § 300 StGB, § 17 UWG, des § 52 AtomG und des § 353 c StGB als Strafsanktionen in Frage.

Eine Strafbarkeit nach § 52 AtomG,[464] nach § 145 a GewO und nach § 17 UWG ist ausgeschlossen, da hier ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis vor-

---

463) Vgl. Schafheutle, in JZ 1951, S. 616.
464) BGBl. 1959, I, S. 814.

ausgesetzt wird, und § 300 StGB kann nicht zur Anwendung kommen, da der von dieser Bestimmung betroffene Täterkreis nicht für einen Verstoß gegen Geheimhaltungsgebote der überstaatlichen Organisationen in Frage kommt.

Im Rahmen des § 353 c StGB ist indessen eine Bestrafung des Geheimnisverrats möglich, wenn es sich um ein amtliches Schriftstück im Sinne des § 353 c StGB handelt, das oder dessen Inhalt der Täter einem anderen mitteilt. Amtlich ist ein Schriftstück, das von einer Behörde oder einem Beamten ausgeht, das in amtlicher Eigenschaft verfaßt ist und amtlichen Zwecken dient.[465] Ausgegangen wird hierbei nach dem Gesamtzusammenhang der Vorschrift innerhalb des Gesetzes von einer inländischen Behörde oder einem inländischen Beamten. Die Frage, ob die supranationalen Behörden und Amtsträger diesen inländischen Organen gleichzustellen sind, wird unten[466] bei den Amtsdelikten gesondert erörtert.

b) Der Widerstand gegen die Staatsgewalt

Während zu den Gedanken, die oben bezüglich des Schutzes der supranationalen Geheimnisse dargelegt wurden, eine Stellungnahme durch die Lehre[467] und Rechtsprechung fehlt, findet sich zu den Tatbeständen des Widerstandes gegen die Staatsgewalt eine Fülle von Äußerungen.[468]

Diese Ausführungen beziehen sich indessen nur auf den Schutz fremder Exekutivgewalt; und es ist daher problematisch, sie auch für den Schutz supranationaler Gewalt entsprechend heranzuziehen, da ja - wie oben schon erörtert - diese Macht nicht einem fremden Herrschaftsbereich entspringt, sondern ihren Ursprung aus der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten nimmt. Die Argumente, die zur Ablehnung des Schutzes für fremde Exekutivgewalt in diesem Zusammenhang vorgetragen wurden, treffen denn auch zum größten Teil auf die supranationale Gewalt nicht zu.

Das Hauptargument gegen eine Anwendung der Vorschriften zum Schutz der Exekutive auf die ausländische Staatsgewalt besteht in dem Hinweis darauf,

---

465) Schönke-Schröder, Anm. II 2 zu § 353 c StGB.

466) 3. Teil, 1. Kapitel, B II c.

467) Es wird stillschweigend davon ausgegangen, daß die §§ 99 ff. StGB nicht die supranationale Gewalt schützen. Vgl. Pabsch, Auswirkungen der Europäischen Integrationsverträge auf das deutsche Strafrecht, in NJW 1959, S. 2002.

468) Vgl. hierzu die Anmerkungen im ersten Kapitel des zweiten Teils der Arbeit.

daß von dem deutschen Recht nicht eine Unterwerfung unter fremde politische Ordnungen verlangt werden könne, dem Deutschen dürfe nicht "Treue und Gehorsam" gegenüber einem fremden politischen System geboten werden,[469] dies bedeute eine "unerträgliche Abhängigkeit" des inländischen Rechts von dem ausländischen Staats- und Verwaltungsrecht,[470] zudem sei es "eine unzulässige Einmischung in die Angelegenheiten fremder Souveränität",[471] eine Bestrafung solcher Delikte durch das Inland "widerspreche der Diskretion, welche die Staaten einander in bezug auf ihre Innenverhältnisse schulden" [472] und daher seien die Vorschriften zum Schutz der Staatsgewalt apriorisch ausschließlich auf das eigene Staatswesen ausgerichtet.[473]

Diese Ausführungen sind in Bezug auf fremde Staatsgewalt - wie oben bereits gezeigt - zutreffend; jedoch sind sie als Argumente gegen einen Schutz der überstaatlichen Gewalt unbrauchbar, da hier nicht eine fremde politische Ordnung, sondern die eigene Staatsgewalt Gehorsam fordert; auch gerät das deutsche Recht hier nicht in eine "unerträgliche Abhängigkeit" von fremdem Staats- und Verwaltungsrecht, da der deutsche Staat selbst den rechtlichen Rahmen mitgeschaffen hat, in dessen Grenzen die übernationalen Organe tätig werden; und von einer "unzulässigen Einmischung in die Angelegenheiten fremder Souveränität" kann schon deshalb nicht die Rede sein, weil die in Frage stehende Souveränität aus dem inländischen Bereich gemäß Art. 24 GG resultiert und auch wieder in diesen Bereich zurückwirkt.

Eine innere Rechtfertigung hat demnach die Versagung des Schutzes für die supranationale Gewalt nicht, und ihr Schutz durch das deutsche Strafrecht erscheint angezeigt. Indessen wird in der Praxis die Anwendung der Vorschriften der §§ 113 ff. StGB auch noch davon abhängig gemacht, daß die angegriffenen Be-

469) Lange, in DStrR 1941, S. 8.

470) Binding, Lehrbuch, S. 373 f.; so auch Dahm, Auflehnung gegen die Staatsgewalt, in Gürtner, BT, S. 276 f.

471) Kohler, Intern. Strafr., S. 92.

472) Kohler, a. a. O.

473) Nagler, in Heilborn-Festgabe, S. 37 ff.; v. Weber, in Frank-Festgabe, S. 281 ff.

amten, Beamte im Sinne des § 359 StGB sind.[474]

Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist - was unten [475] untersucht wird -, dann steht der Anwendung der Vorschriften zum Schutz der Exekutivgewalt auf supranationale Amtsträger nichts mehr im Wege.

c) Die Beamtendelikte

Bei einer konsequenten Weiterführung des Gedankens, daß die supranationale Gewalt nicht als ein "aliud" in Bezug auf die inländische Staatsgewalt anzusehen ist, sondern daß es sich um eine zwar dem unmittelbaren Zugriff des Inlandes entzogene, aber dennoch der inländischen gleichzusetzende Gewalt handelt, ergibt sich für die Beurteilung der Beamteneigenschaft im Sinne des § 359 StGB auch eine Lösung, die am besten den Realitäten und Erfordernissen einer lückenlosen Unrechtsbekämpfung entspricht.

Im § 359 StGB wird der Begriff der Beamten definiert als "alle im unmittelbaren oder mittelbaren inländischen Staatsdienst angestellten Personen". Die ständige Rechtsprechung [476] und die herrschende Lehre [477] haben diese Definition dahingehend ausgelegt, daß der § 359 StGB auch diejenigen Personen umfaßt, die, ohne Beamte im staatsrechtlichen Sinne zu sein, von einer zuständigen Stelle ausdrücklich oder stillschweigend durch einen öffentlich-rechtlichen Akt zu Dienstverrichtungen (Funktionen) berufen sind, die aus der Staatsgewalt abgeleitet werden und staatlichen Zwecken dienen. Wendet man diese herrschende [478]

---

474) OLG Hamm, in JZ 1960, S. 576; dieser Meinung sind auch Schultz, Der Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt, S. 56 ff.; Mohrus, Widerstand gegen die auswärtige Staatsgewalt im geltenden und künftigen Strafrecht, S. 50 ff.; Frank vor § 110; Mayer, VDB, I, S. 440; Mezger, in DStrR 1941, S. 22. Anderer Ansicht ist Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Dt. Reich, Anm. 2 zu § 113 StGB; vgl. auch v. Weber, DRZ 1949, S. 20.

475) 3. Teil, 1. Kapitel, B II c.

476) RGSt 70, 235; 72, 290; 73, 30; 75, 396; RG JW 1935, S. 2433; HRR, 1940, Nr. 1161; BGH NJW 1952, S. 191; BGHSt 8, 22; 11, 349; OGHSt 2, 104; OLG Bremen NJW 1950, S. 198; BayObLGSHE St 2, 360.

477) Bohne, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. I, S. 127 f.; v. Hippel, Lehrbuch, S. 311; Kohlrausch-Lange, Anm. II 2; Maurach, BT, S. 651; Mezger-Blei, BT, S. 287; Mezger StuB II, S. 288; Olshausen, Anm. 2; Welzel, S. 457 f.; Schönke-Schröder, Anm. II 3.

478) Mezger-Blei, BT, S. 287.

Funktionslehre auf die angeschnittene Frage an, so drängt sich der Schluß auf, daß die Amtsträger der supranationalen Organisationen Beamte im Sinne des deutschen Strafgesetzbuches sind.

Der Entwurf 1962 hat auch die Möglichkeit einer solchen Auslegung offengelassen, indem in § 10 Ziff. 4 b des E 1962 als Amtsträger definiert wurde, "wer nach deutschem Recht ohne Beamter zu sein, dazu bestellt ist, hoheitsrechtliche Aufgaben der vollziehenden Gewalt ... wahrzunehmen". Diese Formulierung läßt eine Anwendung auf Organe überstaatlicher Institutionen zu; denn wie oben dargelegt, sind sie aufgrund deutschen Rechts [479] dazu bestellt, hoheitsrechtliche Aufgaben der vollziehenden Gewalt auszuüben, indem ihnen wirkliche Zwangsbefugnisse zur autonomen [480] Ausübung übertragen wurden.

Gemäß einer amtlichen Anmerkung zu der Begriffsdefinition des § 10 Ziff. 4 b des E 1962 soll es noch von der Entwicklung des - für die Personengruppe der über- und zwischenstaatlichen Amtsträger - geltenden Dienstrechts abhängig sein, ob sie zu den Amtsträgern gemäß § 10 Ziff. 4 b des E 1962 zu zählen sind, ihre Einbeziehung bedürfe außerdem noch der Prüfung.[481]

Diese Prüfung führt aber zu einer Einbeziehung der supranationalen Amtsträger in den Bereich des § 359 StGB bzw. des § 10 Ziff. 4 b E 1962. Die Amtsträger der Behörden überstaatlicher Einrichtungen üben nämlich Funktionen aus, die ursprünglich der deutschen Staatsgewalt zustanden. Diese Funktionen sind nun zwar von der inländischen Staatsgewalt losgelöst worden, ihre effektive Macht hierzu resultiert jedoch immer noch aus der einzelstaatlichen Hoheitsgewalt. Auch ist die supranationale Gewalt der drei Europäischen Gemeinschaften nur dem unmittelbaren Zugriff durch das Inland entzogen, während eine mittelbare Einflußnahme durch die Ministerräte, die der Konsultation, Koordinierung und Kontrolle der wichtigsten Entscheidungen der Hohen Behörde und der Kommissionen dienen,[482] immerhin noch bestehen geblieben ist, und außerdem bleibt den

---

479) Montan-Vertrag, BGBl. 1952, II, S. 447 ff.; EWG-Vertrag, BGBl. 1957, II, 1, S. 766 ff.; Euratom-Vertrag, BGBl. 1957, II, 1, S. 1014 ff.

480) Vgl. Cartou, Der gemeinsame Markt und das öffentliche Recht, S. 65: "Bei der Ausübung ihrer Amtsbefugnisse sind die Mitglieder der Kommission gewissermaßen staatenlos". Sie sind tätig "in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft". Vgl. auch Schierwater, Parlament und Hohe Behörde der Montanunion, S. 9.

481) Anmerkung 4 zu § 10 Ziffer 4 b des E 1960.

482) Vgl. Schierwater, Parlament und Hohe Behörde der Montanunion, S. 63.

Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch einen Austritt den Gemeinschaften ihre Machtbefugnisse wieder zu entziehen.[483]

Hieraus wird deutlich, daß die Amtsträger supranationaler Behörden Funktionen ausüben, die von der inländischen Staatsgewalt abgeleitet sind und auch innerstaatlichen Zwecken dienen, da sie Ziele verfolgen, die den Mitgliedstaaten zugute kommen. Die Amtsträger der EWG, der Montanunion und des Euratom stehen also mittelbar in inländischem Staatsdienst im Sinne des § 359 StGB.

Für die Anstellung der Beamten genügt es, daß sie von einer nach öffentlichem Recht zuständigen Stelle durch öffentlich-rechtlichen Akt zu ihrer Tätigkeit bestellt worden sind.[484] Die überstaatlichen Institutionen sind im Wege des Art. 24 GG ermächtigt worden, ihre Organe nach Maßgabe der Verträge zu bestellen, sie sind also für die Anstellung der überstaatlichen Beamten im Sinne des § 359 StGB eine zuständige Stelle; und das Verfahren, durch das die Amtsträger vertragsmäßig zu ihrer Tätigkeit bestellt werden, richtet sich nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen, so daß alle Voraussetzungen des strafrechtlichen Beamtenbegriffs vorliegen.

Diese Lösung führt konsequenterweise auch dazu, daß nicht nur die deutschen Staatsangehörigen, die hoheitliche Funktionen der supranationalen Gewalt ausüben, Beamte im strafrechtlichen Sinne sind, sondern auch die ausländischen Staatsangehörigen, die eine solche Stellung einnehmen; denn auch diese Amtsträger handeln nicht als Beamte ihres Heimatstaates, vielmehr sind sie "bei der Ausübung ihrer Amtsbefugnisse gewissermaßen staatenlos", und sie üben ihr Amt "in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft" aus.[485] Wie oben dargelegt, erfüllen diese Amtsträger damit auch Funktionen der deutschen Staatsgewalt, und daher ist auf sie die Bestimmung des § 4 Abs. 3 Ziff. 1 StGB anwendbar. Sie alle stehen somit bezüglich ihrer hoheitlichen Tätigkeit unter dem besonderen Schutz der Widerstandsdelikte, andererseits unterliegen sie auch den Bestimmungen der Amtsdelikte, wodurch gewährleistet ist, daß die aus der inländischen Sphäre ausgeklammerte Staatsgewalt nicht völlig jeden Schutzes durch das Strafrecht beraubt wird. Vielmehr bleibt sie innerhalb des strafrechtlichen Schutzbereiches, so daß sowohl zum Beispiel die Nötigung eines supranationalen Amtsträgers (§ 114 StGB) als auch dessen Bestechung (§§ 331 ff. StGB) oder die Verletzung von Amtsgeheimnissen (§ 353 b und § 353 c StGB) -

---

483) Vgl. hierzu Erler, Staatengemeinschaften, S. 17 ff.

484) OGHSt 2, 370; OGH NJW 1950, S. 436; OLG Schleswig, Schl HA, 1949, S. 297; Schönke-Schröder, Anm. II 3 b zu § 359 StGB.

485) Cartou, a. a. O., S. 65; vgl. auch Schierwater, a. a. O., S. 9.

was zum Beispiel bei einer geheimzuhaltenden Strukturänderung der EWG sehr schwerwiegende Folgen haben könnte - der Beurteilung durch die Normen des deutschen Strafrechts unterliegen.

Diese Lösung entspricht dem legitimen deutschen Interesse an der Reinheit und Unangefochtenheit der Amtsführung durch die Organe transnationaler Gewalt, da unser Staat gleichzeitig sowohl Subjekt als auch Objekt dieser Hoheitsgewalt ist. Auch entspricht die hier vorgetragene Ansicht der von Erler formulierten Erkenntnis, daß kein Staat aus der einheitlichen und inhaltlich weder erschöpfend beschreibbaren noch aufspaltbaren Potenz seiner Staatsgewalt Teilbereiche mit absoluter Wirkung entlassen kann, während er durchaus in der Lage ist, anderen hoheitlichen Einheiten die Ausübung öffentlicher Gewalt auf einem sachlichen Teilbereich seiner Staatssphäre zu gestatten.[486] Diese Gestattung führt jedoch nicht dazu, daß die von den supranationalen Hoheitsträgern innerhalb der inländischen Machtsphäre ausgeübte Gewalt zur fremden Staatsgewalt wird. Die drei Europäischen Gemeinschaften besitzen nämlich keine originäre Souveränität, die es ihnen ermöglicht, im Rahmen des ihnen von den Mitgliedstaaten überlassenen Teilbereichs staatliche Gewalt aus eigener Machtvollkommenheit zu entwickeln, sondern ihre Macht ist lediglich durch Übertragung und Verschmelzung partieller Souveränität von den einzelnen Mitgliedstaaten begründet.[487] Aus diesen Gesichtspunkten ergibt sich, daß das deutsche Strafrecht zu Gunsten und zu Lasten der supranationalen Beamten anwendbar ist.

d) Die Rechtspflegedelikte

Die Frage, ob die auswärtige Rechtspflege von den deutschen Strafvorschriften geschützt wird, wurde bereits oben eingehend erörtert und grundsätzlich bejaht. Eine abweichende Lösung kann auch nicht das Problem des Schutzes der supranationalen Rechtspflege finden; denn wenn schon ein Schutz für die Rechtspflege fremder Staaten begründet ist, trifft dies umso mehr für eine Rechtspflege zu, die - wie oben bereits gezeigt - kein "aliud" im Verhältnis zur innerstaatlichen Justiz darstellt, sondern diese durch unabhängige überstaatliche Organe funktional ergänzt.

Die Vorschriften der §§ 153 ff. StGB finden also auf falsche Aussagen vor

---

486) Erler, Staatengemeinschaften, S. 20.

487) FinanzGer. Neustadt, Vorlagebeschl. v. 14.11.1963, DÖV 1964, 307; originäre Staatsgewalt nehmen an: Krüger, DÖV 1959, S. 721; Glaesner, DÖV 1959, 653; Maunz-Dürig, Art. 24 Rdnr. 8.

Gerichten supranationaler Institutionen uneingeschränkte Anwendung.

Eine Rechtfertigung von Verfehlungen im Sinne der §§ 153 ff. StGB ist für diesen Bereich auch nicht unter dem Gesichtspunkt des "ordre public" wie eventuell bei der Rechtspflege fremder Staaten möglich, da die Bundesrepublik nur solchen Organisationen angehören darf, deren Ausgestaltung und Tätigkeit im Einklang mit der eigenen Kultur- und Rechtsordnung steht. Sollte dennoch in einem Fall ein Ausschluß der Strafbarkeit dadurch gerechtfertigt erscheinen, daß gegen elementare rechtsstaatliche Grundsätze verstoßen wurde, dann ist das Ratifikationsgesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, und nur bei einer Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes kommen die allgemeinen - oben (2. Teil, 2. Kapitel) dargelegten - Grundsätze zur Anwendung.

III. DAS VERHÄLTNIS DES STRAFRECHTS DER GEMEINSCHAFTSVERTRÄGE ZUM NATIONALEN RECHT

Es wurde bereits oben festgestellt, daß die Verträge der Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Straftatbeständen geschaffen haben; andererseits gelten aber auch die innerdeutschen Strafbestimmungen zugunsten der supranationalen Gewalt. Hieraus ergibt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese beiden Rechtsbereiche zueinander stehen.

Es ist also zu untersuchen, ob die Vorschriften der Verträge als Spezialvorschriften den allgemeinen innerstaatlichen Strafgesetzen vorgehen, so daß bei von den Verträgen geregelten Sachverhalten nur das Gemeinschaftsrecht anwendbar ist. Dies hätte zum Beispiel zur Folge, daß eine uneidlich falsche Aussage vor dem EWG-Gerichtshof nicht strafbar wäre, da in Art. 27 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957 nur die Eidesverletzung mit Strafe bedroht ist.

Als zweite Möglichkeit kommt in Betracht, daß die beiden Rechtsbereiche gleichwertig nebeneinander stehen, und als drittes ist eine Subsidiarität der Gemeinschaftsnormen gegenüber den nationalen Strafgesetzen möglich.

In der Literatur ist zu diesen Fragen bisher nicht Stellung genommen worden; es ist auch aus den beispielsweise angeführten Ergebnissen nicht immer zu erkennen, welche der drei Möglichkeiten der Verfasser für richtig hält.

So führt Pelzer [488] aus, aus dem Wortlaut des Art. 28 des 3. Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Atomgeheimschaft vom 17. April 1957 ergebe sich, daß die falsche uneidliche Aussage nicht strafbar sei. Eine erweiternde Auslegung sei wegen des Analogieverbots nicht statthaft. Pelzer geht also, wie sich aus dem Hinweis auf das Analogieverbot ergibt, davon aus, daß die §§ 153 ff. StGB grundsätzlich nicht auf die supranationale Rechtspflege anwendbar sind, so daß sich für ihn die Frage nach dem Verhältnis der beiden Rechtsbereiche gar nicht erst stellt.

Ebensowenig können hier die Ausführungen Pabsch's herangezogen werden, da auch er der Auffassung ist, daß sich die Anwendung der deutschen Vorschriften zum Schutz der Rechtspflege grundsätzlich nur auf den innerstaatlichen Bereich zu beschränken hat. [489]

Zwar nicht ausdrücklich, jedoch mittelbar haben Errera, Symon, van der Meulen, Vernaeve in ihrem Kommentar zum Euratom-Vertrag das angeschnittene Problem behandelt. Sie gehen davon aus, daß die Aufzählung der tauglichen Täter in Art. 194 des Euratom-Vertrages eine tatbestandliche Einschränkung darstellt und daß daher zum Beispiel von der Bestimmung des Art. 194 Euratom-Vertrag nicht solche Personen erfaßt werden, die die geheimhaltungsbedürftigen Kenntnisse auf eine deliktische Art und Weise (frauduleusement) oder zufällig durch eine Nachlässigkeit der Geheimnisträger (qui ont pris connaissance fortuitement, à la suite d'une négligence de leurs détenteurs) erlangt haben. Der Kommentar fährt fort: "Les personnes qui ne sont pas énumérées ne commettent d'infraction punissable que si la divulgation dont elles sont les auteurs est interdite par la loi nationale de l'Etat sous la juridiction duquel elles se trouvent". [490] Hiernach halten es also Errera - Symon - van der Meulen - Vernaeve für möglich, daß innerstaatliche Strafbestimmungen die Lücken ausfüllen, die der Art. 194 Euratom-Vertrag offengelassen hat. An anderer Stelle wird aber hervorgehoben, daß die Staatsschutzdelikte sich in der Regel ausschließlich auf das eigene Territorium beziehen und eine fremde Macht nicht geschützt wird, selbst wenn sie mit der eigenen verbündet ist. [491] Hieraus ist zu schließen, daß nur

---

488) Pelzer in Fischerhof, Dt. Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Rdnr. 23 zu Vorbem. vor § 40 AtG, S. 533.

489) Pabsch, NJW 1959, S. 2003 f.

490) Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, Euratom Analyse et Commentaires du Traité, Art. 194, Nr. 286, S. 274.

491) "L'atteinte à la sûreté d'un Etat ne couvre normalement pas l'atteinte à la sûreté d'un Etat étranger, même lié au premier par un traité d'alliance militaire". (Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, a.a.O., Art. 194,

die Lücken für ausfüllbar gehalten werden, für die eine Anwendung der allgemeinen, nicht den Staat schützenden Deliktsvorschriften wie Betrug oder Erpressung in Betracht kommt. Im übrigen wird wohl der Art. 194 Euratom-Vertrag als eine Spezialvorschrift angesehen, die eine Anwendung gleicher Normen nationalen Charakters ausschließt.

Dies ergibt sich auch daraus, daß Errera - Symon - van der Meulen - Vernaeve die Verletzung eines Geheimnisses, das für einen oder mehrere Mitgliedstaaten ein Staatsgeheimnis darstellt und das gemäß den Vorschriften der Artikel 24 und 25 des Euratom-Vertrages den Sicherheitsmaßnahmen der Euratomgemeinschaft unterliegt, nicht für strafbar halten, wenn damit nicht gleichzeitig eine Verletzung des Art. 194 Euratom-Vertrag verbunden ist. Ein Eingreifen der nationalen Strafvorschriften für solche Fälle wird von ihnen nicht erwogen,[492] so daß hieraus geschlossen werden kann, daß die Anwendung der innerstaatlichen Gesetze ihnen ausgeschlossen erscheint. Ob dies aus dem Grunde geschieht, daß die Vorschrift des Art. 194 Euratom-Vertrag als lex specialis mit der Wirkung angesehen wird, daß von ihr andere Bestimmungen ausgeschlossen werden, oder daß die nationalen Strafgesetze bezüglich der Staatsgeheimnisse, deren Verwaltung den Organen der Euratom-Organisation obliegt, nicht für anwendbar gehalten werden,ergibt sich nicht eindeutig aus den Äußerungen von Errera - Symon-van der Meulen - Vernaeve. Es kann indessen jedenfalls festgestellt werden, daß eine nur subsidiäre Stellung der Strafnorm des Euratom-Vertrages oder ein gleichrangiges Nebeneinander beider Rechtsbereiche nicht erwogen oder auch nur angedeutet wird; und gerade dies scheint die sachgerechteste Lösung des Problems darzustellen.

Die Strafnormen, die auf supranationaler Ebene geschaffen wurden, haben nicht den Sinn, eine Privilegierung für gewisse Täter oder Tatmodalitäten zu errichten, vielmehr wird, wie sich deutlich aus der Nummer 2 Absatz 3 des Art.

Fortsetzung der Fußnote 491 auf Seite 171:
Nr. 286, S. 276).

492) "Si la violation du secret de ces connaissances (Art. 24, 25) peut constituer une infraction au sens de l'article 194, le manquement aux prescriptions du règlement de sécurité ne semble être punissable que s'il a affectivement entraîné une violation du secret. L'article 194 n'érige pas expressément ce manquement lui-même en infraction. En d'autres mots une négligence n'est punissable que s'il en est résulté une violation du secret, la négligence en elle-même ne serait pas punissable". (Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, a.a.O., Art. 194, Nr. 286, S. 276).

194 Euratom-Vertrag ergibt, ein "möglichst weitgehender" Strafschutz erstrebt. Daneben sollen die Vorschriften der verschiedenen Mitgliedstaaten auch "möglichst einheitlich" sein. Es ist aber nicht anzunehmen, daß die Einheitlichkeit um den Preis einer großen Lückenhaftigkeit des Strafschutzsystems erreicht werden sollte; so daß festzustellen ist, daß die nationalen Strafnormen in ihrer Anwendung durch die supranationalen Vorschriften nicht ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Das heißt also, daß zum Beispiel eine uneidliche Falschaussage vor dem EWG-Gerichtshof gemäß § 153 StGB strafbar ist, obwohl Art. 27 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957 nur die eidliche Falschaussage mit Strafe bedroht.

Fraglich bleibt, ob eventuell die Normen des Gemeinschaftsrechts gegenüber den nationalen Strafgesetzen subsidiären Charakter haben, oder ob beide Rechtsbereiche gleichwertig ineinander greifen und sich ergänzen.

Gegen eine Subsidiarität des Gemeinschaftsrechts spricht, daß gerade durch das überstaatliche Recht eine Einheitlichkeit der Strafnormen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden soll, die gefährdet wäre, wenn die Normen der Europäischen Gemeinschaften regelmäßig hinter den auch einschlägigen nationalen Strafvorschriften zurückträten. Aus diesen Gründen ist eine Gleichrangigkeit beider Rechtsbereiche anzunehmen, so daß die Normen des innerstaatlichen und die des supranationalen Bereichs gleichwertig nebeneinander stehen, ineinander greifen und - wie oben dargelegt - sich ergänzen.

C. KRITIK AN DER RECHTSLAGE UND ERWÄGUNGEN DE LEGE FERENDA

Zur Verdeutlichung der uneinheitlichen Rechtslage und der daraus resultierenden Ungleichmäßigkeit der Behandlung von Straftaten gegen die supranationale Gewalt sei folgender Beispielsfall angeführt:

Angenommen, ein Belgier, ein Franzose, ein Italiener und ein Deutscher, die Mitglieder eines Organs der Euratomgemeinschaft sind, verraten ein Geheimnis. Nun ist es möglich, daß der Belgier von einem belgischen Gericht wegen Verletzung eines Betriebsgeheimnisses zu einigen Monaten Gefängnis verurteilt wird, der Franzose wird hingegen in Frankreich eventuell zu mehreren Jahren Zuchthaus verurteilt, der Deutsche wird der Meinung Fischerhof's entsprechend überhaupt nicht verfolgt und der Italiener, der sich in der Bundesrepublik aufhält, wird möglicherweise an die italienischen Strafverfolgungsbehörden nicht

ausgeliefert, da er den Verrat aus politischen Gründen begangen hat (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG).

Dieser Fall zeigt, wie unterschiedlich und damit ungerecht die Behandlung ein und derselben Tat innerhalb des geltenden Rechtssystems ist.[493] Aus diesem Grunde wurde bereits von Pelzer[494] eine eigene Strafdrohung der Verträge gefordert, und Pelzer führt weiter aus, daß dann die Gemeinschaft wohl auch eigene Strafjustiz und eigenen Strafvollzug haben müsse, da sonst wegen der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Strafrechtssystems der Mitgliedstaaten keine gleichmäßige Behandlung der Täter gewährleistet sei.[495]

Diese Lösung der Frage über eine eigenständige supranationale Strafgewalt wäre sowohl vom Standpunkt der Einheitlichkeit der Strafverfolgung als auch unter dem Gesichtspunkt eines integrierten Europas die beste aller Möglichkeiten.

Durch sie wären sowohl eine einheitliche Strafgesetzgebung, als auch ein einheitliches Verfahren, als auch ein einheitlicher Strafvollzug gewährleistet. Die Mitgliedstaaten müßten unter diesen Umständen zur Auslieferung auch ihrer eigenen Staatsangehörigen und politischer Delinquenten verpflichtet werden. Ob allerdings eine solche Idee realisierbar ist, ist eine politische und finanzielle Frage, deren Beantwortung nicht im Rahmen dieser Arbeit versucht werden kann.

Gegen die eigenständige Strafgewalt auf supranationaler Ebene kann aber auch der Einwand erhoben werden, daß eine verschwindend geringe Zahl von Straffällen den Aufwand nicht lohne. Dieses Argument gibt Anlaß, eine noch weiter reichende Idee anzudeuten. Man brauchte nämlich eventuell die Kompetenz des zu errichtenden Europäischen Gerichtshofs für Strafsachen nicht auf Straftaten gegen die Europäischen Gemeinschaften zu beschränken, sondern man könnte ihm die Zuständigkeit für alle Straftaten verleihen, die ein Ausländer gegen einen Mitgliedstaat begeht.

Es ist indessen klar, daß diese Möglichkeit nur am Horizont einer sehr fernen Zukunft sichtbar wird.

---

493) Vgl. auch Errera-Symon-van der Meulen-Vernaeve, Euratom Analyse et Commentaires du Traité, Art. 194, Nr. 286, S. 276: "L'inégale sévérité des los pénales constitue un autre obstacle à une protection efficace des secrets".

494) Pelzer in Fischerhof, Dt. Atomg., Vorbem. 24 vor § 40, S. 533.

495) Pelzer, a.a.O.

Näher dagegen liegt ein Vorschlag von Pabsch,[496] der dem Entwurf des neuen Strafgesetzbuches die Aufgabe der Formulierung neuer Straftatbestände zuweist. Pabsch hält nämlich die Straftatbestände in den internationalen Verträgen für bedenklich, da mit ihnen durch formale Transformation substantielle Änderungen des Strafgesetzbuches vorgenommen werden.

Diesen Bedenken steht indessen das sehr gewichtige Argument entgegen, daß nur durch Vereinbarung auf internationaler Ebene die Einheitlichkeit der Strafverfolgung von Delikten gegen die supranationale Gewalt gewährleistet werden kann. Und gerade die Gleichmäßigkeit der Behandlung solcher Straftaten ist ein Ziel, das sowohl aus rechtsethischen als auch aus rechtspolitischen Gesichtspunkten unbedingt zu fordern ist.[497]

Die Schaffung eines umfassenden Strafschutzes der gesamten supranationalen Gewalt durch internationale Verträge ist also zu befürworten. Ein solcher Schutz müßte den Bereich betreffen, den auch die nationalen Strafvorschriften zum Schutz der innerstaatlichen Gewalt umfassen.

Die deutsche Gesetzgebung hat im neuesten Entwurf eines Strafgesetzbuches (E 1962) versucht, der aufgezeigten Situation dadurch Rechnung zu tragen, daß bei den Delikten zum Schutz der korrekten Auslandsbeziehungen neben den Staatsoberhäuptern die leitenden Organe überstaatlicher Institutionen als Schutzobjekte dieser Tatbestände genannt sind.[498]

Eine solche tatbestandliche Fassung des Schutzes supranationaler Gewalt, deren Bestand sich mit aus dem Bereich deutscher Souveränität herleitet, erfüllt jedoch nicht die Erfordernisse einer lückenlosen und sachgerechten Verbrechensbekämpfung. Die Bestimmungen der §§ 102 ff. StGB bzw. der §§ 480 ff. E 1962 sind nämlich ihrer Struktur nach nicht nur auf Staatssysteme zugeschnitten, deren elementare Verfassungsgrundsätze mit denen der Bundesrepublik übereinstimmen, sondern der durch die §§ 102 ff. StGB erreichte Schutz ist für alle Staaten bestimmt, die mit der Bundesrepublik diplomatische Beziehungen unterhalten,[499] somit auch für solche Gemeinwesen, mit denen die Bundesrepublik nur in einem sehr losen Verhältnis steht. Die hier betrachtete supranationale Gewalt ist aber keine "fremde"Staatsgewalt im Sinne der Vorschriften des 4. Abschnitts StGB, sie ist kein "aluid" im Verhältnis zu der im Inland ausgeübten hoheitlichen Macht, son-

496) Pabsch, NJW 1959, S. 2004.
497) Vgl. hierzu Art. 194 Nr. 2 Abs. 3 Euratom-Vertrag.
498) §§ 480 - 484 E 1962.
499) Vgl. § 104 a StGB; § 484 E 1962.

dern da sie aus der inländischen Staatsgewalt hervorging, und ihre Wirkung und Entfaltung wiederum dem inländischen Hoheitsbereich gilt, ist sie eine zwar dem unmittelbaren [500] Zugriff des Inlandes entzogene, aber dennoch der inländischen gleichzusetzende Macht. Aus diesem Grunde ist ein Schutz der supranationalen Gewalt im Rahmen der §§ 480 ff. des Entwurfs 1962 verfehlt. Eine solche tatbestandliche Fassung, wie sie der Entwurf in seinen angeführten Vorschriften vorsieht, könnte darüberhinaus noch den Nachteil haben, daß sie zu einer Gesetzesinterpretation verführt, die den wahren Charakter der supranationalen Institution verkennt. In den §§ 480 ff. E 1962 sind nämlich die supranationalen Institutionen als Schutzobjekte ausdrücklich genannt, während in anderen Bestimmungen ihre Erwähnung fehlt, so daß der Schluß nicht abwegig wäre, daß ausschließlich die §§ 480 ff. E 1962 und nicht auch die anderen Vorschriften den Schutz der supranationalen Gewalt gewährleisten.

Jedoch sind die Beamten der supranationalen Behörden - wie oben bereits gezeigt - wie die eigenen Staatsbeamten zu behandeln, und sie sind dem gleichen Schutz, aber auch den gleichen Verpflichtungen zu unterwerfen; denn das Inland hat ein Interesse daran, daß die von ihm abgeleiteten und auf es wirkenden Hoheitsrechte ordnungsgemäß verwaltet und nicht mißbraucht werden.

Wenn auch der Entwurf 1962 die Möglichkeit eines solchen Schutzes offengelassen hat, indem in § 10 Ziff. 4 b des E 1962 als Amtsträger definiert wurde, "wer nach deutschem Recht ohne Beamter zu sein, dazu bestellt ist, hoheitsrechtliche Aufgaben der vollziehenden Gewalt ... wahrzunehmen", so ist doch zur Verdeutlichung zu wünschen, daß die Beamten der supranationalen Organisationen, bei denen die Bundesrepublik Mitglied ist, in die Begriffsdefinition des § 10 Ziff. 4 b des E 1962 aufgenommen werden.

Neben diesem direkten Schutz der supranationalen Gewalt käme den überstaatlichen Institutionen auch noch eine Gesetzgebung zugute, wie sie oben [501] vorgeschlagen wurde, da die supranationale Gewalt in vielen Funktionen auf die

---

500) Die Ministerräte der drei Europäischen Organisationen, die der Konsultation, Koordinierung und Kontrolle der wichtigsten Entscheidungen dienen, geben de Mitgliedstaaten eine mittelbare Zugriffsmöglichkeit auf die Entscheidungen der Hohen Behörde und der Kommissionen.

Vgl. Schierwater, Parlament und Hohe Behörde der Montanunion, S. 63.

501) 2. Teil, 1. Kapitel, D.

inländischen Staatsorgane angewiesen ist. So bedient sie sich zum Beispiel zur Vollstreckung ihrer Befehle der inländischen Vollzugsorgane; [502] und die meisten von den Gemeinschaftsbehörden gefaßten Beschlüsse werden durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten ausgeführt. [503]

2. KAPITEL

DER SCHUTZ INTERNATIONALER EINRICHTUNGEN

Während die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften mit effektiver supranationaler bzw. transnationaler Macht ausgestattet sind, fehlt den gewöhnlichen zwischenstaatlichen Einrichtungen die Möglichkeit, eigenständig gefaßte Beschlüsse durchzusetzen; vielmehr sind sie im allgemeinen von der Ehrlichkeit, dem Interesse und dem guten Willen der Signatarstaaten abhängig. [504] Es sind zwischen sie un d den Vertrag keine Organe gestellt, die selbständig Durchführungsbeschlüsse fassen können und sie bei den Vertragsstaaten durchsetzen; vielmehr haben die Staaten selbst Durchführungsmaßnahmen zu treffen, so daß die Ausführung und Befolgung des Vertrages ihrem Ermessen vorbehalten bleibt. [505] Eigene Gewalt entwickelt daher die gewöhnliche internationale Einrichtung nicht, sie beschränkt sich in der Regel auf Empfehlungen, deren Befolgung im Gutdünken der Mitgliedstaaten steht. Da die zwischenstaatlichen Institutionen somit keine eigenständige Macht bilden, entfällt hierfür auch ein strafrechtlicher Schutz.

Es ist allerdings doch zu befürworten, daß den obersten Repräsentanten zwischenstaatlicher Einrichtungen - wie es der Entwurf 1962 vorsieht - der Schutz der §§ 480 ff. E 1962 gewährt wird, da eine Verletzung dieser Amtsträger auf inländischem Territorium dem deutschen Ansehen in der Welt erheblichen Schaden zufügen kann.

Im übrigen können noch besondere Funktionen einer zwischenstaatlichen Organisation Strafvorschriften notwendig machen. In diesen Fällen enthalten aber meistens schon die Verträge für die Signatarstaaten die völkerrechtliche Verpflichtung, bestimmte Strafnormen zu schaffen. So verpflichtete zum Beispiel der Weltpostvertrag von 1925 in seinem Art. 79 die Mitgliedstaaten zum

---

502) Vgl. Art. 81 Euratom-Vertrag; Art. 164 Euratom-Vertrag; Jerusalem a.a.O., S. 20; Cartou, a.a.O., S. 100.

503) Cartou, a.a.O., S. 71.

504) Cartou, a.a.O., S. 25.

505) Cartou, Der Gemeinsame Markt und das öffentliche Recht, S. 25.

Schutze ausländischer Postwertzeichen,[506] und das Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde vom 27. Juli 1929[507] enthält in seinem Art. 28 die Auflage für die Signatarstaaten, Normen zum Schutze des Rot-Kreuz-Zeichens zu erlassen.

Wie sehr aber auch die Erfüllung solcher Verpflichtungen im Ermessen der Einzelstaaten liegt, zeigt sich deutlich bei dem Ausführungsgesetz zu der Verpflichtung des Art. 28 des Genfer Abkommens. In dem Gesetz vom 27. März 1935,[508] das dem Schutze des Rot-Kreuz-Wappens dienen sollte, wurde nämlich nicht das rote Kreuz auf weißem Grund,[509] sondern das weiße Kreuz auf rotem Grund, das heraldische Zeichen der Schweizerischen Eidgenossenschaft als Schutzobjekt genannt; so daß die durch den Beitritt zu dem Genfer Abkommen abgelegte Verpflichtung umgangen wurde.

Die Bundesrepublik Deutschland, die durch Gesetz vom 21. August 1954[510] den vier Genfer Rot-Kreuz-Abkommen beigetreten ist, hat bisher das Versäumte noch nicht nachgeholt. Es bleibt damit dem Gesetzgeber die Verpflichtung auferlegt, ein Ausführungsgesetz zu Art. 28 des Genfer Abkommens vom 27. Juli 1929 zu schaffen, um das heraldische Zeichen des Roten Kreuzes mit dem ihm gebührenden Schutze auszustatten. Hierbei vermag das in der Schweiz bereits kodifizierte Recht ein Vorbild zu bieten.[511]

506) RGBl. 1925, II, S. 517; vgl. Anm. 250.

507) Genfer Abkommen, RGBl. 1934, II, S. 207.

508) RGBl. 1935, I, S. 501.

509) Art. 19 ff. des Genfer Abkommens (RGBl. 1934, II, S. 218).

510) BGBl. 1954, II, S. 781.

511) Vgl. Rotkreuz-Gesetz und Gesetz zum Schutze des Zeichens und Namens der Weltgesundheitsorganisation vom 25. März 1954 (GS 1954, 1293).

LEBENSLAUF

Am 18. März 1937 wurde ich als Sohn des Hermann Sandweg und seiner Ehefrau Anna Sandweg, geb. Reuß in Wuppertal-Barmen geboren. Ich besuchte von 1943 bis 1948 die Volksschulen in Bürstadt Kreis Worms und in Wuppertal-Elberfeld. Von Ostern 1948 bis zu meiner Reifeprüfung am 22. Februar 1957 war ich Schüler des Neusprachlichen Gymnasiums Aue in Wuppertal-Elberfeld. Das juristische Studium begann ich im Sommersemester 1957 an der Universität zu Köln, und meine weiteren sieben Studiensemester verbrachte ich an der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau, wo ich auch im Frühjahr 1961 die erste juristische Staatsprüfung mit der Note "befriedigend" ablegte. Im Sommersemester 1961 studierte ich sodann an der Internationalen Fakultät für Rechtsvergleichung in Luxemburg, während des darauf folgenden Wintersemesters war ich an der Universität Lausanne/Schweiz immatrikuliert und hiernach war ich zwei Semester Gasthörer an der Freien Universität Berlin. Seit September 1961 stehe ich als Gerichtsreferendar im juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Baden-Württemberg.

G. Bauknecht, Dissertations-Druckerei, 8 München 8, Zeppelinstraße 79, Tel. 458195